

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**I PROBLEMI DELLA SICUREZZA  
NELL'EST EUROPEO  
E NELL'EX-UNIONE SOVIETICA**

 **RIVISTA  
MILITARE**

**RIVISTA  
MILITARE**

**Direttore Responsabile**

**Pier Giorgio Franzosi**

© ROMA - GENNAIO 1994

Proprietà letteraria artistica  
e scientifica riservata

CENTRO MILITARE DI STUDI STRATEGICI

**I PROBLEMI DELLA SICUREZZA  
NELL'EST EUROPEO  
E NELL'EX-UNIONE SOVIETICA**

*a cura di Carlo Pelanda*

 **RIVISTA  
MILITARE**

## SOMMARIO

AUTORI	pag.	11
SINTESI DELLA RICERCA	"	13
ABSTRACT	"	27

### **RAPPORTO DI RICERCA: I PROBLEMI DELLA SICUREZZA NELL'EST EUROPEO E NELL'EX-UNIONE SOVIETICA**

di Carlo Pelanda

1. <b>Introduzione</b>	"	39
2. <b>Concetti generali relativi ai sistemi di sicurezza e all'architettura di sicurezza europea</b>	"	41
2.1. «Nuovo ordine internazionale» e strumentalità della forza militare	"	42
2.2. Sistemi di sicurezza collettiva	"	44
3. <b>Scenari relativi all'evoluzione dei principali attori strategici</b>	"	50
3.1. Visione d'insieme degli attori e degli scenari	"	50
3.2. Gli Stati Uniti	"	52



3.3. La Russia	pag. 55
3.4. L'Europa occidentale	" 58
3.5. La Germania	" 60
3.6. La Turchia	" 63
 4. <b>Aree di conflittualità, di crisi e di tensione</b>	" 66
4.1. I fattori della conflittualità	" 66
4.1.1. L'incertezza dei confini ed il riemergere dei nazionalismi ad Est	" 66
4.1.2. La questione etnica nell'ex-Unione Sovietica; le minoranze russe	" 70
4.1.3. La dimensione economica dei conflitti interni all'ex-Unione Sovietica	" 72
4.1.4. L'impatto dell'Islam	" 74
4.2. Le principali aree e regioni di conflittualità	" 76
4.3. Le convergenze strategiche	" 78
4.3.1. La posizione geostrategica dell'Europa centro-orientale	" 78
4.3.2. L'accordo di Visegrad, il progetto baltico, l'Iniziativa Centro-Europea e le conferenze balcaniche	" 80
4.3.3. La posizione dell'Ucraina, il contenzioso russo-ucraino e le sue implicazioni per la sicurezza europea	" 82
4.3.4. La Russia	" 85
 5. <b>La nuova architettura multi-istituzionale della sicurezza europea</b>	" 86
5.1. Considerazioni introduttive: le esigenze di sicurezza, le minacce ed il concetto di sufficienza	" 86
5.2. Le istituzioni europee di sicurezza	" 89

5.2.1. La CSCE	pag.	89
5.2.2. La NATO	"	91
5.2.3. La UEO	"	94
5.3. Il sistema multi-istituzionale di sicurezza in Europa	"	96
<b>6. Il futuro e il significato del controllo degli armamenti</b>	"	97
6.1. Il ruolo attuale del controllo degli armamenti in Europa; il Trattato CFE	"	97
6.2. Il futuro del controllo degli armamenti nella nuova situazione geostrategica dell'Europa	"	99
<b>7. I riflessi sugli interessi nazionali e sul sistema di sicurezza italiana</b>	"	103
7.1. La nuova situazione geostrategica dell'Italia	"	103
7.2. Le dimensioni continentali, mediterranee e balcaniche della politica di sicurezza e difesa italiana	"	106
7.3. Le conseguenze sulle strutture delle Forze Armate italiane	"	110
Bibliografia	"	113

#### ALLEGATO N. 1

### LA TRANSIZIONE NEI PAESI DELL'EST: ASPETTI POLITICI ED ECONOMICI

di Enrico Letta

<b>1. Le chiavi di lettura</b>	"	119
--------------------------------	---	-----

2.	<b>La nascita delle repubbliche popolari</b>	pag. 120
3.	<b>Durante il comunismo</b>	» 122
4.	<b>La fine dei regimi comunisti</b>	» 123
5.	<b>Rapporti economici e politici tra le due metà dell'Europa</b>	» 126
6.	<b>Conclusioni</b>	» 130

## ALLEGATO N. 2

### **L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-MILITARE NEI PAESI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE E DELLA CSI**

di Davide Gallino

1.	<b>Introduzione</b>	» 135
2.	<b>Fattori esterni/trasversali</b>	» 136
2.1.	Vuoto di potere e stati catalitici (persistenza del colosso Russia, riunificazione tedesca)	» 136
2.2.	Prospettive di sviluppo e recupero socio-economico	» 138
2.3.	Ruolo del COCOM	» 140
2.4.	Ruolo della NATO	» 142
2.5.	Trattati internazionali sul controllo degli armamenti	» 143
2.5.1.	CSI - Comunità di Stati Indipendenti	» 144
2.5.2.	CFE	» 144
2.5.3.	START II	» 144
2.5.4.	Open Skies	» 146
2.5.5.	Sicurezza nucleare	» 146

2.6. Crescita della potenza turca	pag. 147
2.7. Nazionalismi	» 149
2.8. Ruolo dell'Islam	» 153
<b>3. Europa centrale</b>	» 153
3.1. Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca: quale politica di sicurezza?	» 153
3.2. Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca	» 154
3.3. Polonia	» 156
3.3.1. Modello di difesa	» 158
3.3.2. Situazione politica	» 160
3.4. Ungheria	» 161
3.4.1. Economia	» 162
3.4.2. Relazioni Ungheria-Austria	» 163
<b>4. Area europea sud-orientale</b>	» 163
4.1. Bulgaria	» 163
4.2. Romania	» 164
<b>5. Paesi Baltici</b>	» 166
5.1. Estonia	» 169
5.2. Lettonia (Latvia)	» 170
5.3. Lituania	» 170
<b>6. Ucraina</b>	» 171
6.1. Forze nucleari	» 173
6.2. Economia	» 174
<b>7. Bielorussia</b>	» 175

8.	<b>Russia</b>	pag. 176
8.1.	Forze Armate	" 177
8.2.	Riforma della difesa	" 178
8.3.	Industria della difesa e spazio	" 179
8.4.	Spionaggio	" 180
8.5.	Nazionalismo	" 180
8.6.	Economia	" 181
8.7.	Repubblica del Volga	" 182
8.8.	Russia e Moldova (regione della Bessarabia)	" 183
8.9.	Russia e Ucraina	" 185
8.10.	Russia - Gran Bretagna	" 186
9.	<b>Caucaso</b>	" 186
9.1.	Armenia	" 186
9.2.	Azerbaijan	" 187
10.	<b>Repubbliche dell'Asia centrale</b>	" 188
10.1.	Kirghizia	" 190
10.2.	Tagikistan	" 191
10.3.	Kazakhstan	" 192
10.4.	Uzbekistan	" 192
	<b>Bibliografia</b>	" 194

### ALLEGATO N. 3

## LO SCENARIO BALCANICO ED IL CONFLITTO NELLA EX-JUGOSLAVIA

di Andreas Corti

1.	<b>Introduzione</b>	" 197
2.	<b>I caratteri strutturali</b>	" 199

3. Nuova Federazione Jugoslava - Evoluzione di tendenza	pag. 215
4. Le «Krajine»	» 230
5. Albania, Kossovo e questione macedone	» 235
6. Bulgaria e Romania - Creazione di un asse rumeno-bulgaro. La Romania potenza regionale in ascesa	» 243
GLOSSARIO	» 259

## AUTORI

*Carlo Pelanda* è docente di International Futures and Global Scenarios presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Georgia, Athens, Georgia, USA; è inoltre docente di Teoria e tecniche per gli scenari strategici presso la Facoltà di Scienze Politiche della LUISS (Libera Università delle Scienze Sociali), Roma.

*Andrea Corti* è ricercatore indipendente, collaboratore del Ministero degli Affari Esteri e del CeMiSS.

*Davide Gallino* è ricercatore presso la LUISS, Roma.

*Enrico Letta* è Segretario generale dell'Agenzia di Ricerche e Legislazione (AREL), Roma.

*Elisabetta Siracusa* è ricercatrice.

## SINTESI DELLA RICERCA

### **Premessa**

Le minacce dirette e massicce all'Europa occidentale sono praticamente scomparse. Tuttavia, esiste un potenziale militare residuo russo che costringe a mantenere in vita una capacità militare compensativa fino a che il quadro politico interno della Russia resta instabile.

Dal Sud le minacce possibili contro l'Europa sono connesse con l'eventuale proliferazione nucleare in area islamica. Resta forte l'influenza dell'instabilità nell'area medio-orientale sulla sicurezza europea, in termini sia di proiezione di sicurezza che di relazione strategica con la Turchia.

La minaccia principale e più immediata alla sicurezza europea è connessa con i conflitti etnici e nazionali nei Balcani, nell'Europa centro-orientale e nell'area dell'ex-Unione Sovietica.

### **1. Attori strategici**

Il problema della sicurezza europea è influenzato in modo determinante dall'evoluzione politica dei principali attori strategici nell'area. La situazione corrente non dimostra una tendenza precisa verso un altrettanto preciso modello di ordine internazionale. Ciò aumenta sia il numero delle alternative di orientamento strategico per ciascuno degli attori, sia la complessità delle relazioni incrociate tra loro.



Scenari tendenziali possibili:

- evoluzione imperiale in termini di custode singolo dell'ordine mondiale;
- isolazionismo e disimpegno dall'Europa;
- mantenimento, in forme nuove, dell'alleanza con europei e giapponesi corredata da una relazione bilaterale privilegiata con la Russia per fini di garanzia.

La terza alternativa di scenario sembra quella più probabile. La nuova amministrazione Clinton non sembra proiettata a cambiamenti radicali nella politica estera statunitense. Ciò, per l'area europea, implica la continuità della NATO, ma in nuove forme.

Il primo scenario è poco probabile per l'impossibilità politica ed anche militare di mantenere in forma monocratica una configurazione di «Pax Americana» globale. Di fatto gli USA restano l'unica superpotenza a capacità militare globale, ma non potranno e non vorranno usare tale potenziale al di fuori delle architetture negoziali delle alleanze e degli organi internazionali. Semplicemente, useranno di più il loro potenziale per fini di vantaggio nazionale in modi più diretti che nel passato.

Il secondo scenario ha una certa probabilità, che è però ridotta dalle potenziali conseguenze economiche negative a seguito di un disimpegno molto marcato. È invece più probabile un approccio selettivo nelle funzioni di controllo internazionale sulla base di una variazione della definizione dell'interesse nazionale in direzione della ricerca di maggiori vantaggi commerciali e minori esposizioni a rischi di impegno diretto nei conflitti.

La NATO dovrà trovare una nuova matrice di riferimento per giustificare la propria esistenza, mettendosi in condizioni di soddisfare le future esigenze di sicurezza. Tuttavia, la NATO non può cambiare la sua «ragione sociale» trasformandosi da «comunità di difesa» in «comunità di sicurezza». Infatti una modifica in tal senso

ne significherebbe lo sgretolamento, perché la forza della NATO consiste nella sua organizzazione militare integrata, così come consolidatasi in più di quaranta anni. In sintesi, la NATO, nel breve e medio periodo, non può essere estesa ad altri partecipanti, ma può solo estendere il proprio raggio di azione.

Pertanto la tendenza più probabile è quella di una evoluzione separata tra «comunità di difesa» e «comunità di sicurezza» paneuropea. Gli USA tenderanno di mantenere una posizione centrale in ambedue le linee evolutive cercando attraverso questo approccio «binario» di tenere sotto controllo sia la tendenza all'autonomia della Germania, sia l'evoluzione della nuova Russia.

Ma attraverso tale approccio gli USA non saranno in grado, nel breve, di contrastare sufficientemente il vuoto di potere nell'Europa orientale venutosi a creare a seguito del crollo dell'impero sovietico.

### *Russia*

Scenari tendenziali possibili:

- tendenza neo-imperiale;
- evoluzione in termini di potenza europea «come tutte le altre»;
- evoluzione come area autonoma di dominio euroasiatico (cioè area priva di tendenze imperiali, ma non integrata in un qualche possibile ordine europeo).

La probabilità che il primo scenario si verifichi dipende da come avverrà la protezione delle minoranze russe nelle nuove nazioni formatesi dopo la disgregazione dell'URSS, in combinazione con l'evoluzione delle condizioni economiche e politiche interne. Nel caso di situazioni conflittuali aumenterebbe la probabilità di una svolta restauratrice nella direzione politica della Russia, con conseguenti nuove minacce dirette ed indirette verso i paesi dell'Europa centro-orientale e quelli ora appartenenti alla CSI.

Il secondo scenario indica la tendenza della Russia a trasformarsi

in uno stato europeo capace di convergere verso un regime di coabitazione continentale. Anche la probabilità di tale scenario dipende dalle modalità di soluzione del problema delle minoranze russe e dalle sorti dell'economia. In caso di evoluzione positiva in questi due settori, in Russia dovrebbe consolidarsi un regime democratico ed orientato alla razionalità economica del sistema occidentale.

Il terzo scenario considera una Russia non imperiale, ma neppure direttamente integrata nel sistema europeo. In relazione alla sua collocazione geografica sia europea che asiatica ed alla sua composizione multiethnica, la Russia si costituirebbe come luogo di mediazione e collegamento con il mondo islamico dell'Asia centrale e con la Cina, assumendo così di fatto un ruolo di soggetto strategico caratterizzato dalla necessità di assorbire le tensioni e le spinte offensive di entrambi (in tal caso il Kazakistan, caratterizzato da una forte minoranza russa equivalente a circa il 40% della popolazione, diverrebbe l'area di interesse geostrategico centrale in quanto raccordo socio-geografico tra Asia e Siberia).

Al momento è difficile dire quale tra questi tre scenari sia il più probabile, a causa della ancora alta instabilità del sistema interno russo. Tuttavia, si ritiene che il terzo scenario rappresenti una tendenza «fisiologica» della Russia e quindi una tendenza «strutturalmente» probabile. Quanto poi tale tendenza fisiologica possa costituirsi come integrazione positiva del sistema europeo (diventando un «ponte» di stabilizzazione euroasiatica) od evolversi come area economica e politica indipendente è cosa ancora indecidibile, pur tenendo a mente la necessità di una relazione strutturale tra Russia ed Europa occidentale per motivi di sopravvivenza economica della prima (almeno per i prossimi dieci anni).

#### *Europa occidentale (area CE e UEO)*

Scenari tendenziali possibili:

- disintegrazione politica e riduzione della Comunità Europea (CE) a semplice area di libero scambio;

- integrazione politica e strategica (a diversi livelli possibili di cooperazione con gli USA);
- tenuta integrativa ed estensione progressiva della Comunità Europea con l'assorbimento diretto dei paesi ex-EFTA e dell'Europa centro-orientale e con l'integrazione indiretta di Turchia e Marocco.

Lo scenario più probabile, pur alla luce dei recenti rallentamenti del processo integrativo europeo-occidentale, è il terzo. Ma tale maggiore probabilità riguarda solo la tendenza di fondo ed a lungo periodo. Infatti, resta del tutto incerto l'orizzonte temporale entro cui la tendenza integrativa possa produrre un nuovo assetto di stabilizzazione strategica dell'Est e del Mediterraneo.

In ogni caso il processo di integrazione europeo si caratterizzerà sempre di più come dominio «fisiologico» della Germania e dipenderà, di fatto, dalla prevalenza degli interessi nazionali della Germania stessa. Questo unico dato certo implica che la probabilità dello scenario europeo-occidentale deve essere trasferita sul piano del problema della (auto)collocazione internazionale della Germania.

### *Germania*

Scenari tendenziali possibili:

- mantenimento di stretti legami con l'Occidente e relativa continuità della subordinazione strategica agli USA;
- evoluzione verso una dimensione di maggiore autonomia, consolidando la leadership «fisiologica» in ambito comunitario e creando una propria area di influenza economica strettamente nazionale nell'Europa centrale ed orientale.

Il secondo scenario è quello tendenzialmente più probabile, pur nella persistenza residuale di alcuni elementi del primo, anche per motivi di stabilizzazione del sistema politico interno (una Germania

troppo «nazionale» lascerebbe spazio alla formazione di un nuovo centro-destra che spaccerebbe l'equilibrio tradizionale del suo sistema politico).

In sostanza la Germania è destinata ad assumere un ruolo di leadership completa in Europa, nell'ambito dell'interesse a perseguire una politica di potenza nazionale come membro principale della Comunità Europea piuttosto che come potenza nazionale singola. Le sue decisioni, determinate principalmente da ragioni di equilibrio politico interno, influenzeranno in misura decisiva il futuro della sicurezza europea.

Comincia tuttavia ad essere possibile l'ipotesi di uno sganciamento definitivo della Germania dagli attuali contesti di alleanza e di integrazione internazionale. In tale ipotesi vi sarebbero tre Europe: una dominata da un riavvicinamento franco-inglese convergente verso una configurazione atlantica; una Mitteleuropa come neo-impero germanico; ed una terza Europa caratterizzata dal residuo di influenza della Russia.

Anche se ancora molto remota, tale ipotesi è da citarsi come fonte di uno «scenario peggiore» per l'Italia e per la sua missione di contributo alla sicurezza. In tal caso, infatti, l'Italia si dividerebbe molto probabilmente tra fautori di una «politica continentale» filo-tedesca e fautori di una «politica mediterranea» subordinata agli USA. Tale fenomeno di «duplice attrazione» potrebbe certamente destabilizzare sia il Paese, sia il suo contributo passivo ed attivo alla sicurezza di area.

### *Turchia*

Scenari tendenziali possibili:

- continuità filo-occidentale e relativo regime di doppia subordinazione all'attesa di entrare nella Comunità Europea ed agli USA;
- sviluppo di una politica di potenza autonoma e ricerca di un ruolo di leadership in riferimento al mondo musulmano, caratterizzato anche da una funzione di «ponte» con l'Occidente.

La seconda tendenza è quella più probabile, pur nell'ambito di una certa continuità residuale della prima.

La Turchia si trova in una situazione per certi versi analoga a quella della Germania. Le trasformazioni politico-strategiche intervenute nell'era post-sovietica ne hanno completamente modificato il ruolo internazionale e le hanno aperto delle nuove opzioni.

La maggiore probabilità del secondo scenario è basata sia sulla recente crescita economica, sia sulla frustrazione provata dalla Turchia in riferimento al ruolo pro-occidentale (rifiuto della domanda di adesione alla Comunità Europea e mancata compensazione politica del contributo dato alla guerra contro l'Irak).

L'entrata sulla scena di una Turchia più forte e più autonoma, pur nell'ambito di una continuità relativa del legame occidentale, crea oggettivamente un fattore di complicazione in più, sia nello scenario balcanico che in quello della trasversale mediterraneo-asiatica (nonché nel Medio Oriente). Che tale complicazione, poi, si trasformi in ulteriore aggravamento dei fattori di instabilità nelle aree menzionate è cosa ancora non valutabile. Certamente il fatto che la vecchia architettura di aggancio della Turchia all'Occidente si sia esaurita, e che non ve ne sia una nuova, tende a rendere inizialmente negativa la tendenza.

## **2. Aree di crisi, tensione e conflittualità**

Le fonti di possibili conflitti nell'Europa orientale e nell'area asiatica adiacente sono innumerevoli. Tra queste assumono particolare importanza le seguenti aree di conflitto possibile o in atto:

### *Area balcanica*

- il conflitto in atto in Bosnia-Erzegovina sembra avviato sulla strada della spartizione del territorio tra Serbia e Croazia a



danno della componente musulmana. L'eventuale compimento di tale tendenza darà molto probabilmente luogo ad una situazione di tipo «palestinese» con ipotesi di terrorismo endemico e spostamento a nord del fronte di potenziale conflitto con l'Islam;

- il nazionalismo albanese aumenterà le condizioni per un conflitto con la Serbia in direzione della formazione di una possibile grande Albania comprendente il Kossovo e la Macedonia occidentale;
- l'indipendenza della Macedonia comporta uno stato di tensione con la Grecia, preoccupata per il possibile sorgere di un movimento di indipendenza nelle sue regioni macedoni. Il caso macedone, inoltre, tende a mettere in movimento tutto lo scenario balcanico: alleanza tra Atene e Belgrado collegata con Bucarest; avvicinamento tra Bulgaria e Turchia; nuove tensioni tra Turchia e Grecia;
- la Romania mira a recuperare i territori della Bucovina e della Bessarabia, ceduti all'URSS negli anni quaranta, annettendosi l'intera Repubblica di Moldavia e quindi attivando un potenziale di conflitto sia con la Russia che con l'Ucraina a causa della presenza di forti minoranze appartenenti ai due ceppi nazionali (particolarmente in Transnistria). Tale tendenza conflittuale si attua nel contesto del potenziale di crisi tra Ungheria e Romania sulla Transilvania e quindi nell'orientamento della Romania ad alleanze anti-ungheresi, sul tipo di quella con la Serbia, di fatto in atto.

### *Europa centrale*

- L'Ungheria, caratterizzata da una forte tendenza alla crescita economica, è destinata ad attrarre sempre di più le minoranze ungheresi in Vojvodina, in Slovacchia e soprattutto in

Transilvania. In riferimento a tale potenziale di crisi l'Ungheria ha aumentato il proprio bilancio della difesa;

- la Polonia avanza rivendicazioni sui territori inglobati nella Bielorussia e nell'Ucraina a seguito degli accordi Ribbentrop-Molotov del 1939 e sostiene, di fatto, le rivendicazioni autonomistiche della consistente minoranza polacca esistente in Lituania. Ha inoltre un forte problema interno dovuto al risveglio delle minoranze tedesche. Il quadro è ancora stabile in quanto eventuali rivendicazioni etniche verso est comporterebbero la mobilitazione di quelle ad ovest. Tuttavia il potenziale di instabilità al riguardo è crescente.

La tendenza all'aumento della probabilità conflittuale nell'Europa centrale, pur moderata, è soprattutto basata sulla perdita della speranza aggregativa in tempi brevi alla Comunità Europea. Il pessimismo sui tempi e modi della Unione Politica Europea rende incerto il fattore di ordinamento reale che nel recente passato stabilizzava lo scenario. I paesi dell'area hanno capito che resteranno fuori dalla Comunità per molto tempo e di conseguenza stanno «rinazionalizzando» le loro prospettive. Ovviamente tale tendenza non è assoluta; tuttavia, essa è sufficiente a far prevedere una persistenza di instabilità i cui echi avranno conseguenze negative anche più ad est.

#### *CSI*

Il potenziale di crisi più pericoloso è quello tra Russia ed Ucraina. I fattori che alimentano il rischio di conflitti sono:

- una minoranza russa di circa il 20% della popolazione, concentrata in Crimea e nel Donbass;
- il caso della Crimea, ceduta da Mosca a Kiev nel 1954, ed ora rivendicata dal Parlamento russo;



- il problema della spartizione degli armamenti ex-sovietici, tra cui quello della flotta del Mar Nero è il più critico.

La tendenza dell'Ucraina ad integrarsi nel regime europeo e quindi ad accettarne i requisiti abbassa la probabilità di conflitto esplicito, ma non rimuove le cause strutturali di frizione, tra cui quella dell'accesso della Russia al Mar Nero è la più cruciale.

### **3. Evoluzione del sistema di sicurezza europea**

La CSCE si sta sviluppando come architettura di sicurezza globale in Europa, assumendo la configurazione di una sorta di ONU europea. Essa tuttavia non dispone dei mezzi per esercitare nei fatti la sua missione. Pur importante sul piano politico, la CSCE resterà solo un'organizzazione nominale fino a che non modificherà i suoi meccanismi decisionali:

- o attraverso la costituzione di un direttorio delle potenze maggiori analogo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- o con l'adozione di un sistema decisionale a maggioranza qualificata che superi la regola dell'unanimità tra più di cinquanta Stati.

In ogni caso il destino della CSCE è quello di configurarsi come organo politico di una comunità di sicurezza europea senza la responsabilità diretta della gestione degli aspetti militari. Il che significa che per molto tempo l'area europea sarà caratterizzata da un regime nominale sul piano della comunità di sicurezza, nell'ambito di una frammentazione degli organismi comuni di difesa.

La NATO mantiene inalterata la propria forza derivante dalle sue strutture integrate di comando, dalla standardizzazione delle procedure, dall'addestramento in comune e dall'interoperabilità dei suoi armamenti. È una solida comunità di difesa ancorata ad un altrettanto solido patto politico. Ma proprio tale solidità rende difficile il cambiamento della missione in riferimento ai nuovi compiti di sicu-

rezza, e la relativa estensione dei potenziali di azione. Tuttavia, tale cambiamento adattivo è iniziato, intanto, configurando la NATO anche come possibile braccio armato della CSCE (costituzione del NACC nel novembre 1991). Rimangono però dei limiti politici basilari ad una evoluzione della NATO al di fuori della sua configurazione di alleanza militare «chiusa». Tali limiti fanno prevedere che la NATO potrà restare una componente principale di un sistema generale di sicurezza europea, ma non potrà mai coincidere con esso, per lo meno nei prossimi dieci anni.

La UEO potrà trasformarsi in un'istituzione efficace solo in caso di indebolimento della NATO e di disimpegno degli USA dall'Europa in riferimento al consolidarsi dell'integrazione europea in termini di vera e propria federazione. Attualmente, essa è un ambito utile solo per il collegamento militare tra la Francia e le altre nazioni europee che sono parte della NATO.

L'area europea, pertanto, sarà caratterizzata da un sistema «multi-istituzionale» di sicurezza. Una possibile evoluzione razionale di tale sistema allo scopo di raggiungere una certa efficacia dovrebbe comprendere almeno la buona strutturazione di due livelli organizzativi:

- uno paneuropeo costituito dalla CSCE, con compiti di sicurezza essenzialmente politici, capace di dare un ombrello di legittimità «regionale» agli interventi militari;
- uno «operativo» costituito dalla NATO, con compiti di intervento militare, in cui la NATO stessa dovrebbe creare sia un collegamento con la UEO (per l'armonizzazione dei contributi francesi) sia la possibilità di integrazioni *ad hoc*, con i contributi di altri paesi CSCE.

Tuttavia tale configurazione del sistema di sicurezza potrà funzionare solo attraverso un accordo complessivo sulle regole di intervento militare. Tra queste la più cruciale riguarda la formulazione del concetto di «*peace keeping* preventivo», ovvero la creazione di una credibilità dissuasiva comune nei confronti delle fonti di rischio conflittuale.

Le stesse difficoltà che incontra la definizione della nuova strategia di sicurezza per l'Europa esistono per l'architettura del sistema di controllo degli armamenti. Nel breve periodo si tratta di rifinire con urgenza la struttura negoziale del Trattato CFE rivedendo i «tetti» di armamento in riferimento alla situazione post-sovietica. Ma per la soluzione strutturale dei problemi di sicurezza sarà necessaria una nuova azione negoziale paneuropea di cui ancora non esistono i presupposti.

#### **4. Conseguenze per il sistema di difesa italiano**

Nel nuovo scenario di sicurezza internazionale le priorità principali della difesa italiana riguardano la creazione di una capacità militare di intervento esterno nell'ambito di interventi multinazionali (CSCE, ONU, NATO, UEO), e la modernizzazione dei mezzi dedicati alla difesa diretta del territorio nazionale. In parte tale mutamento è già accolto dal Nuovo Modello di Difesa. Una terza priorità è costituita dall'*accelerazione* della transizione dal vecchio modello di difesa a quello nuovo.

In sintesi, la conseguenza principale sull'Italia dei nuovi problemi di sicurezza riguarda la costruzione di un potenziale militare limitato, ma credibile, che metta in grado il Paese di avere una capacità negoziale in sede di accordi internazionali per le politiche di sicurezza.

#### **5. Raccomandazioni per la politica di sicurezza**

a) Accelerare l'integrazione economica, pur parziale, tra i paesi dell'Europa centro-orientale e quelli dell'area occidentale. Poiché tale accelerazione non è possibile a breve come integrazione entro la Comunità Europea, si tratta di sviluppare un regime secondario e selettivo che agganci in ogni caso le economie dei paesi dell'Est

all'area comunitaria. Tale tendenza è già in atto. Bisogna accelerarla e chiarirla come «integrazione pragmatica» e settorialmente selettiva.

b) Creare un nuovo livello dei negoziati CFE capace di portare ogni paese europeo entro i limiti della «sufficienza difensiva», con la priorità della Russia e dell'Ucraina. Il punto cruciale per l'efficacia di tale impostazione è costituita dal fatto di vincolare aiuti ed accessi economici al raggiungimento dei nuovi tetti fissati.

c) Consolidare il sistema NATO. Ciò significa evitare nuove adesioni (a parte missioni integrate *ad hoc*) e rendere più flessibile la missione tradizionale dell'Alleanza. La tendenza è in atto, ma l'efficacia di tale movimento dipende dalla ristabilizzazione dei rapporti tra europei e Stati Uniti. Si raccomanda di rendere meno ambiguo sul piano delle relazioni euro-americane il processo di costruzione di un sistema di difesa europeo, chiarendone la natura in termini di rafforzamento integrativo della componente europea della NATO.

## ABSTRACT

### Foreword

Direct and massive threats against Western Europe have virtually ceased to exist. But the remaining military potential of Russia requires a compensatory military capability as long as the Russian domestic political situation remains unstable.

Threats coming from the South relate to nuclear proliferation in Islamic countries. Instability in the Middle East still has a strong impact on European security, both in terms of security projection and of strategic relationship with Turkey.

### 1. Strategic actors

The question of European security is greatly influenced by the political evolution of the major strategic actors in the area. The present situation does not show a well-defined trend toward an equally well-defined model of international order. This implies a greater number of strategic orientation alternatives for each actor and a greater complexity of the relationships among them.

#### USA

Possible scenarios:

- imperial evolution as sole guardian of world order;
- isolationism and disengagement from Europe;

- maintenance of the alliance with the Europeans and the Japanese under new forms, associated with a bilateral privileged relationship with Russia.

The most likely alternative seems to be the third one. The Clinton administration does not seem to be oriented towards radical changes in foreign policy. For Europe, such an approach means the continuity of NATO, although under new forms.

The first scenario is not very likely; it is politically and militarily impossible to keep «monocratically» a global «Pax Americana». The United States is indeed the sole remaining superpower with global military capability; however, they will not be able to – nor will they wish to – use such potential outside the negotiation architecture of alliances and international institutions. They will simply make a more marked and more direct use of their military potential to their own advantage.

The second scenario possesses a certain degree of likelihood. But the potentially negative consequences from an economic point of view reduce the chances that it might in effect take place. Instead, a selective approach in the exercise of international control functions is quite likely, based on a modified view of the national interest oriented towards the search for greater economic advantages and fewer risks of getting directly involved in conflicts.

NATO will be compelled to find a new framework of reference to justify its existence. It must be in a condition to satisfy future security needs. However, NATO cannot change its nature; it cannot undergo a transformation from «defense community» to «security community». Such a change would mean its disintegration, because NATO's strength is its integrated military organization, the result of forty years of consolidation. Briefly, NATO cannot be extended to other members in the short and medium term. It can only extend its range of action.

Therefore, the most likely trend points in the direction of a separate evolution of a pan-European «defense community» on the one hand and of a pan-European «security community» on the other. The United States will attempt to maintain a central position in each

of the two lines of evolution. They will try through this «binary» approach to keep under control both Germany's tendency towards independence and the evolution of the new Russia.

However, this approach will not allow the US to successfully contrast the power vacuum that has come into being in Eastern Europe after the fall of the Soviet empire.

### *Russia*

Possible scenarios:

- neo-imperial tendency;
- evolution as a European power «like all the others»;
- evolution as an autonomous Euro-Asiatic area, with no imperial tendency, although not integrated in a European order.

The likelihood of the first scenario depends on the degree of protection of Russian minorities in the new states born of the disintegration of the Soviet Union, combined with the evolution of domestic political and economic conditions. In the case of conflict situations, a shift towards restoration in Russia would become more likely. As a consequence, countries of Central and Eastern Europe and those belonging to the CIS would face new direct and indirect threats.

The second scenario illustrates Russia's tendency to change into a European state capable of converging towards a system of continental cohabitation. In this case as well, the likelihood of the scenario depends upon how the minority question will be solved and on the fate of Russian economy. Should there be a positive evolution in these two fields, it is possible to foresee the consolidation of a democratic regime, oriented towards the economic rationality of the Western system.

The third scenario takes into consideration a non-imperial Russia, which is nonetheless not directly integrated in the European system.

Thanks to its geographical position and to its multiethnic population, Russia could become a reference point for relations with the Islamic world of Central Asia and with China. It would thus take on a role as a strategic subject characterized by the need to absorb tensions and offensive thrusts coming from both. In this case Kazakhstan, whose population is 40% Russian, would become an area of central importance from a geostrategic point of view, as social and geographical liaison between Asia and Siberia.

At the moment, it is hard to say which of the three scenarios is the most likely, due to the high instability of the Russian domestic system. However, the third scenario is seen as a «physiological» trend for Russia, and therefore as a likely trend from a «structural» point of view. It cannot as yet be verified whether this tendency might be accompanied by positive integration in the European system, with Russia thus becoming a «bridge» for Euro-Asiatic stabilization. We must bear in mind that Russia needs to maintain a structural relationship with Western Europe for at least the next ten years for economic reasons.

#### *Western Europe (CE and WEU area)*

Possible scenarios:

- political disintegration and reduction of the European Community to a mere free trade area;
- political and military integration, at several possible levels of cooperation with the United States;
- persistence and extension of the European Community with the direct absorption of EFTA members and of Central and Eastern Europe, and with the indirect integration of Turkey and Morocco.

The most likely scenario, even after the recent slowdown in



the European integration process, is the third one. But this assessment refers only to long-run trends. It is uncertain how long it will take for the trend towards integration to effectively lead to strategic stability in the Eastern and Mediterranean areas.

The process of European integration is going to be more and more characterized by Germany's «physiological» rule. It will be dependent upon the prevalence of Germany's national interest. All this implies that the likelihood of any of the scenarios for Europe must be explored in close connection with the question of Germany's (self-)placement on the international scene.

### *Germany*

Possible scenarios:

- maintenance of close ties with the West and related continuing strategic subordination to the US;
- evolution towards greater independence, strengthening what is already a «physiological» leadership in Europe and creating a strictly national area of economic influence in Eastern and Central Europe.

The second scenario is the most likely, although elements of the first one should be expected to persist, also for the sake of domestic political stabilization. If Germany becomes too «nationally-oriented», the consequence might be the formation of a new political center-right that would break the traditional equilibrium of its political system.

Germany is in fact destined to play a leading role in Europe, in the context of its interest in pursuing a national policy as the most important member of the European Community, instead of as a single national power. Its decisions, determined mostly by reasons of domestic equilibrium, will greatly affect the future of European security.

The prospect of a final disengagement of Germany from present

alliances and institutions of international integration begins in fact to arise as a possible course of action. In this case, there would be three Europes. Great Britain and France would get closer, both oriented towards an Atlantic framework; Central Europe would become a German neo-empire; and there would be a third Europe under what is left of Russia's influence.

The chances of all this taking place are rather remote. Indeed, for Italy and for its contribution to security it would be a «worst-case» scenario. Italy would very probably be split between supporters of a pro-Germany «continental policy» and supporters of a «Mediterranean policy» characterized by submission to the United States. This «double attraction» might prove a source of destabilization for the nation and for its active and passive contribution to area security.

### *Turkey*

Possible scenarios:

- continuity of pro-Western policy, characterized by a double submission to the United States on one hand and to the expectation of being admitted in the EC on the other;
- development of an independent power policy and search for a leadership role in the Islamic world, acting also as a «bridge» with regard to the West.

The second scenario is the most probable, although some continuity with the first is to be expected.

Turkey is in a position in many ways similar to Germany's own. The political and strategic transformations that have taken place in the post-Soviet age have drastically modified its international role and laid open new courses of action.

The greater probability of the second scenario is due both to Turkey's recent economic growth and to the frustration the country has experienced in its relationship with the West; Turkey was denied admission to the European Community, and it did not receive adequate

te political compensation for the contribution it gave in the war against Iraq.

A stronger and more independent Turkey, although partially retaining its ties with the West, is in fact a factor of uncertainty, both in the Balkan area and in Mediterranean-Asiatic one, as well as in the Middle East. Whether this might mean a greater instability in the above-mentioned areas, it is not yet possible to predict. The fact that the previous «architecture» that linked Turkey to the West has ceased to exist, and that it has not yet been replaced by a new one, tends to give an initially negative character to the trend.

## **2. Areas of crisis, of tension and of conflict**

The sources of possible conflicts in Eastern Europe and in the adjoining Asiatic area are countless. Among them, the following areas characterized by present or potential conflict are particularly important.

### *Balkans*

– The present conflict in Bosnia-Herzegovina seems to be on its way to a solution based on the partition of the territory between Serbia and Croatia, at the expense of the Moslems. Such a conclusion could give rise to a Palestinian-like situation, characterized by endemic terrorism and by the movement northwards of the front of potential conflict with Islam;

– Albanian nationalism will increase risks of a conflict with Serbia to form a Great Albania, which would include Kossovo and Western Macedonia;

– Macedonia's independence causes a state of tension with Greece, worried for the possible rise of an independence movement in its own Macedonian region. What is more, the case of Macedonia causes the entire Balkan area to stir, with an alliance between

Athens and Belgrade connected to Bucarest, a reconciliation between Bulgaria and Turkey, and new tensions between the latter and Greece;

- Romania aims at recovering the territories of Bucovina and Bessarabia, which it had ceded to the USSR in the forties. To reach its purpose it intends to annex the whole Republic of Moldova, thus originating a potential of conflict with both Russia and Ukraine due to the presence of strong minorities belonging to both nationalities, especially in Transdnistria. All this is taking place in the context of a potential crisis between Romania and Hungary for Transylvania. Romania is therefore oriented towards anti-Hungarian alliances, such as the one with Serbia, already practically working.

### *Central Europe*

- Hungary, characterized by a strong trend towards economic growth, is bound to more and more attract Hungarian minorities in Vojvodina, Slovakia and above all Transylvania. With such a crisis potential in mind, Hungary has increased its defense budget;

- Poland claims the territories given to Belorussia and Ukraine on the basis of the 1939 Ribbentrop-Molotov agreement, and it supports the claims to independence of the large Polish minority in Lithuania. Moreover, the country is faced with the problem of the awakening of German minorities within Polish territory. For the moment the situation is stable, since ethnic claims to the east would carry as a consequence the outbreak of those to the west. The potential for instability is nonetheless great.

The increase in the probability of conflict in Eastern Europe, even if not very high, is mainly due to the fact that the countries concerned have lost any hope of gaining access to the European Community in the short term. Pessimism with regard to the process leading to the European Political Union reduces the stabilizing effect that the prospect of a European order had in the recent

past. Eastern European countries now realize that they will stay out of the EC for a long time; as a consequence, their perspectives are becoming more «nationally-oriented». The trend is not absolute; however, it is strong enough to make us expect persistent instability, which will have negative consequences farther east.

### *CIS*

The most dangerous potential for crisis is the confrontation between Russia and Ukraine. The factors that might engender a conflict are the following:

- a Russian minority amounting to around 20% of the population, concentrated in Crimea and in the Donbass;
- the case of Crimea, that Moscow ceded to Kiev in 1954, now claimed by the Russian Parliament;
- the question of the partition of former Soviet armaments, including the most critical issue, the control of the Black Sea Fleet.

Ukraine's trend towards integration in the European system, which implies acceptance of its rules, reduces the likelihood of an all-out conflict, but does not remove the structural causes of friction, of which the most critical is the question of Russia's access to the Black Sea.

### **3. Evolution of the European security system**

The CSCE is evolving as a global security architecture in Europe, a sort of European UN. It does not, however, possess the means to accomplish its task. No matter how important it may be from a political point of view, the CSCE will keep on being a nominal institution as long as it does not change its decision-making process. It can either create a «Directory» of major powers, similar to the UN Security Council, or it can deliberate on the basis of a qualified majority, and not on the basis of unanimity as it does now.

In any case, the CSCE is destined to become the political organ of a European security community, with no direct responsibility for military matters. This means that for a long time Europe will be characterized by a merely nominal security system, while common defense institutions will be fragmented.

NATO's strength will continue to be unchanged, thanks to its integrated command structure, procedure standardization, common training and weapon compatibility. It is a solid defense community, based on an equally solid political agreement. But it is exactly such solidity that makes it difficult to change the Alliance's tasks in accordance with new security needs and potential fields of action. As a matter of fact, NATO has already begun to change; it is beginning to be viewed as the possible military component of the CSCE.

There are, however, some basic political limitations to NATO's evolution away from its original «closed alliance» pattern. Such limitations imply that NATO will continue to be one of the main features of a general system of European security, but that it will not be identical with it, at least for the next ten years.

The WEU might change into an effective institution only in case of a weakening of NATO and of US disengagement, caused by the evolution of European integration towards an actual federation. At present, it is useful only as a liaison between France and the European members of NATO.

The European area will therefore be characterized by a «multi-institutional» security system. In order to be effective, the system should evolve in such a manner as to include two well-structured levels:

- a pan-European level formed by the CSCE, whose security tasks would be mainly political. It could bestow «regional» legitimacy on military intervention;
- an «operational» level to be identified with NATO, competent to conduct military operations. NATO should also keep in contact with WEU in order to coordinate French contributions, and it should offer other CSCE members the possibility to enter *ad hoc* coalitions.

This new security pattern will be put in a condition to work only if a comprehensive agreement is reached on a set of rules for military intervention. The most critical issue is the definition of the concept of «preventive peace keeping», in other words the attainment of the degree of credibility necessary to deter conflict.

The same difficulties encountered in defining the new European strategy for security can be found with regard to the architecture of the arms control system. In the short term, it is necessary to revise CFE ceilings to adapt them to the post-Soviet situation. But a structural solution of the problems of security will require a new pan-European negotiation, for which the basis has not yet been laid.

#### **4. Consequences for the Italian defense system**

In the new international security situation, the main priorities for the Italian defense system concern the creation of a military capability for external intervention in the context of multinational operations (CSCE, ONU, NATO, UEO), and the modernization of the means devoted to the direct defense of national territory. Such changes are in part anticipated in the New Defense Model. A third priority consists of the need to hasten the transition from the old defense system to the new one.

In short, the main consequence of new security issues for Italy is the need to build a limited but credible military potential, that will allow our country to have a negotiating power in the context of international security agreements.

#### **5. Recommendations for a Security Policy**

The following steps are recommended:

- a) acceleration of the economic integration, however limited, between Central and Eastern Europe on one side and Western Europe on the other. Since it is impossible in the short term to



integrate our Eastern neighbors in the European Community, it is necessary to develop a system of secondary and selective ties in order to bind their economies to the EC area. The current trend towards the goal of «pragmatic integration» in selected fields must be reinforced and clarified.

- b) Creation of a new level of CFE negotiations in order to bring every European country, Russia and Ukraine in the first place, within the limits of «defensive sufficiency». In order to make such an approach effective economic aid should be linked to satisfactory performance in this field.
- c) Consolidation of the NATO system. This means avoiding new admissions (which does not prevent integrated *ad hoc* missions), and making the Alliance's traditional tasks more flexible. Such is the current trend, but its effectiveness depends on the state of the relationship between Europeans and Americans. We suggest that the process of building an autonomous European system be presented in a less ambiguous fashion with regard to Euro-American relations, making it clear that it is to be intended as a strengthening of the European pillar within the Alliance.



# I PROBLEMI DELLA SICUREZZA NELL'EST EUROPEO E NELL'EX-UNIONE SOVIETICA

di Carlo Pelanda

(con la collaborazione di Elisabetta Siracusa)

## 1. Introduzione

Tutto è in movimento e tutto appare incerto nel momento in cui queste righe vengono scritte. Troppi sono gli scenari secondo i quali potrebbero modificarsi le situazioni interne dei principali soggetti strategici direttamente ed indirettamente rilevanti nel teatro dell'Europa orientale e nei suoi contorni asiatici, perché si possano formulare ipotesi sufficientemente affidabili.

L'unica cosa che sembra certa è che qualsiasi nuovo ordine, o se si vuole qualsiasi nuova architettura della sicurezza europea, dovrà essere sufficientemente flessibile per consentire accordi e coalizioni *ad hoc*, costituite secondo le percezioni e gli interessi dei singoli stati, anziché fondarsi su veri e propri accordi formali generali e pianificazioni di contingenza, che finirebbero per entrare in collasso quando confrontate con la dura realtà delle cose.

Questa ricerca è orientata a delineare un quadro solo indicativo (aggiornato al giugno 1993) dei fattori principali che potrebbero decidere l'assetto futuro dello scenario di sicurezza nel teatro orientale.

Per esaminare i problemi della sicurezza in Europa centro-orientale e nell'ex-Unione Sovietica, non si può prescindere da un'analisi globale dei problemi di sicurezza dell'intera Europa e non si può non agganciare il problema classico della sicurezza alle dimensioni di evoluzione sociopolitica generale.

Da un lato, pertanto, si deve estendere l'analisi agli stati occidentali; dall'altro, bisogna tenere presente che la sicurezza non costituisce un bene pubblico assoluto, apolitico ed astorico, derivan-

te da considerazioni meramente geopolitiche e geostrategiche, esterne ai sistemi statuali che sono i luoghi d'imputazione e di definizione degli interessi nazionali e d'individuazione delle minacce che possono compromettere tali interessi. La sicurezza è sempre relativa, anche perché gli stati nazionali non possono essere considerati degli attori perfettamente razionali, i cui interessi siano determinati solo da fattori oggettivi, come quelli geografici o quelli economici. Occorre invece non dimenticare gli stretti collegamenti e condizionamenti esistenti tra politica interna, politica estera e politica di sicurezza. La prima influenza la definizione dei ruoli da svolgere in campo internazionale, ed i conseguenti rischi ed oneri che ciascuno stato deve assumersi.

La nuova situazione internazionale ha mutato sostanzialmente le idee e le certezze con cui abbiamo vissuto negli ultimi quarant'anni. Pertanto, è necessaria una revisione critica dei concetti a cui eravamo prima abituati e che hanno oggi assunto un significato spesso molto diverso da quello del passato. A questo esame è dedicata la prima parte del presente rapporto.

Successivamente, si tratteranno i seguenti argomenti:

- a) i possibili scenari di evoluzione dei principali soggetti strategici (USA, Russia, Europa occidentale, Germania e Turchia) che influiranno sulle condizioni e sulle architetture della sicurezza europea;
- b) le principali aree di conflittualità e le tensioni etniche interne ai singoli stati che possono influenzare il sistema generale e i sistemi regionali e subregionali di sicurezza, e le possibili risposte collettive. Si esamineranno in particolare la contrapposizione fra Russia e Ucraina, la possibile internazionalizzazione del conflitto balcanico e la sicurezza dell'Europa centrale;
- c) l'evoluzione prevedibile del ruolo delle principali istituzioni di sicurezza collettiva e di difesa ora esistenti, nonché le possibili strutture del sistema multi-istituzionale di sicurezza che sta emergendo in Europa;
- d) il ruolo del controllo degli armamenti, i suoi possibili adegua-

menti alla nuova situazione politico-strategica europea e le prospettive di una sua estensione alle aree esterne a quelle considerate nei negoziati CSCE (Open Skies, CSCM, CSCA – Asia Centrale e CSCEO – Estremo Oriente);

- e) i riflessi della nuova situazione politico-strategica sulla sicurezza, sul sistema di difesa e sulle strutture delle Forze Armate italiane, anche alla luce delle correlazioni fra le prospettive d'evoluzione politica interna dell'Italia e la definizione degli interessi e dei lineamenti generali della politica estera nazionale.

## **2. Concetti generali al riguardo dei sistemi di sicurezza e dell'architettura di sicurezza europea**

La rivoluzione politico-strategica conseguente alla fine del mondo bipolare, dovuta al collasso dell'impero sovietico prima ed alla disgregazione dell'Unione Sovietica poi, ha determinato anche un mutamento di significato dei concetti fondamentali relativi al precedente regime di sicurezza collettivo e regionale in Europa.

Il mondo è divenuto più complesso ed articolato. La diffusione di potenza e la riduzione della forza centrale ed aggregante delle due superpotenze hanno conferito maggiore autonomia alle medie ed alle piccole potenze. La scomparsa di una minaccia diretta, massiccia ed imminente, che poteva tramutarsi in un'aggressione su larga scala con brevissimi tempi di preavviso, ha modificato la natura delle alleanze militari ed il concetto stesso di neutralità e di non allineamento. I conflitti non possono più essere risolti in termini di equilibrio fra le superpotenze, ma richiedono soluzioni *ad hoc*, spesso in un quadro solo sub-regionale.

Qualsiasi valutazione delle nuove esigenze di sicurezza e delle possibili «architetture» per soddisfarle presuppone un riesame dei concetti chiave che ne saranno alla base, in primo luogo dei concetti di sicurezza e di strumentalità della forza militare per garantirla.

## 2.1. «Nuovo ordine internazionale» e strumentalità della forza militare

Da quando si è verificata, soprattutto in Europa, una delegittimazione della forza militare, il concetto di sicurezza ha assunto un significato prevalentemente statico, di conservazione di uno *status quo* giudicato corrispondente agli interessi nazionali degli stati occidentali. La delegittimazione della forza militare non è dovuta al fatto che siano cambiate le strutture del sistema internazionale nè tanto meno la natura competitiva dell'uomo e degli stati, ma è piuttosto da attribuirsi alla minore strumentalità della forza militare per conseguire gli obiettivi politici dell'attuale periodo storico. Tale minore strumentalità è a sua volta dovuta sia all'evoluzione tecnica degli armamenti, in particolare alla comparsa delle armi nucleari, sia alla trasformazione delle basi della ricchezza economica delle nazioni.

Le caratteristiche delle armi nucleari sono tali da rendere irrazionale qualsiasi loro utilizzazione operativa. L'arsenale atomico è invece impiegato come deterrente non solo contro l'impiego effettivo e coercitivo delle armi nucleari stesse da parte di un altro stato, ma anche nei riguardi delle aggressioni convenzionali maggiori, coinvolgenti territori e interessi vitali delle potenze nucleari. Quest'effetto dissuasivo non ha invece operato nei confronti dell'utilizzazione della forza convenzionale nelle aree periferiche e nei riguardi degli interessi non vitali. Ciò ha fatto sì che l'impiego della forza militare abbia continuato a possedere nel Terzo Mondo caratteristiche del tutto analoghe a quelle tradizionali. Per limitarci ad un esempio recente, Saddam Hussein non è stato dissuaso dalle forze nucleari degli USA; mentre il possesso da parte sua di armi nucleari avrebbe verosimilmente dissuaso gli Stati Uniti dall'effettuare un intervento tanto massiccio nel Golfo.

Nelle nuove condizioni strategiche, però, la deterrenza nucleare non opera più come nel confronto bipolare. La prevenzione dei conflitti ha riacquisito di massima le sue caratteristiche tradizionali; solo la capacità di sconfiggere un'aggressione può evitare le guerre. Le funzioni della forza militare da statiche sono divenute dinami-

che. Si è determinata quindi una nuova strumentalità della forza militare anche in Europa; i conflitti sono rientrati a far parte della storia europea.

Dal punto di vista politico-economico, l'impiego della forza militare è divenuto meno strumentale perché sono cambiate le basi di produzione della ricchezza. In precedenza queste erano costituite dalle risorse e dai territori, cioè da dimensioni spaziali proprie della geopolitica tradizionale; ora invece predominano le dimensioni «verticali» della produttività, della tecnologia e degli spazi di mercato. Le forze militari possono conquistare territori ed impadronirsi di risorse; tuttavia, esse non sono strutturalmente in condizioni di acquisire e di mantenere il possesso di beni immateriali. Per usare il termine raccomandato da E. Luttwak, la competizione geopolitica si è in gran parte trasformata da *geostrategia* in *geoeconomia*. L'intervento militare è divenuto uno strumento di ultimo ed eccezionale ricorso non solo nelle relazioni fra paesi industrializzati, ma anche nei rapporti fra questi e Terzo Mondo. I mezzi normali per mantenere la sicurezza sono divenuti quelli politici ed economici, che presentano però notevoli limitazioni rispetto ai mezzi militari; questi ultimi possono infatti produrre effetti molto più rapidi e risolutivi.

Il cosiddetto «nuovo ordine» internazionale sarà molto più disordinato e dinamico del precedente. Infatti, nulla al mondo potrà subentrare al potere stabilizzatore delle due superpotenze, potere che si esplicava non solo all'interno dei rispettivi blocchi, ma anche all'esterno con la moderazione dei conflitti, allo scopo di evitare la «spiralizzazione» di questi in un confronto diretto. Il nuovo mondo potrà essere sia monopolare, con un'unica superpotenza rappresentata degli Stati Uniti; sia multipolare, con quattro o cinque grandi potenze che regoleranno gli equilibri mondiali; sia infine del tutto frazionato ed anarchico, con strutture simili a quelle del mondo medievale, in cui differenti autorità (ONU, FMI, G7, CE, CSCE, ecc.) provvederanno ad assolvere diversi compiti di integrazione settoriale subentrando alla parcellizzazione verticale fra gli stati-nazione verificatasi nell'era moderna.



L'interdipendenza non è solo un fattore di stabilità e di pace, ma anche di conflitto. Basti pensare alle guerre civili in atto negli stati multinazionali, come l'ex-Jugoslavia e l'ex-Unione Sovietica. Se consideriamo poi gli strettissimi condizionamenti che la lotta politica interna ha sulla politica estera degli stati, in particolare sulla politica di sicurezza, ci rendiamo conto dei limiti che caratterizzano di fatto qualsiasi collaborazione internazionale, e di come la competizione ed il conflitto, pur in forma e con mezzi diversi dai precedenti, continueranno a dominare ancora la scena mondiale.

## 2.2. Sistemi di sicurezza collettiva

Quando si parla di «nuovo ordine» mondiale, di sistemi di sicurezza e così via, non si può fare astrazione dalla realtà politica e dalle ragioni del sostanziale fallimento dei sistemi di sicurezza collettiva. Storicamente, questi hanno funzionato solo quando è esistita una convergenza degli interessi delle grandi potenze, volta al mantenimento dello *status quo*. Ciò si è verificato con il cosiddetto «concerto europeo» seguito alle guerre napoleoniche e alla pace di Vienna, con gli accordi di Yalta circa la divisione dell'Europa in aree di influenza (divisione poi sancita territorialmente dagli accordi di Helsinki del 1975) e con il «Trattato di Non Proliferazione», in cui le potenze nucleari hanno in realtà imposto alle altre il proprio monopolio sulle armi atomiche. In sostanza, tutti questi sistemi hanno funzionato solo nel caso in cui si è venuta a creare una convergenza di interessi delle grandi potenze, che hanno così potuto imporre la propria volontà alle piccole, tradendole talvolta come avvenne con gli accordi di Yalta (così simili nella sostanza, se non nella forma, agli accordi di Monaco del 1938).

Corrisponde ad una visione delle relazioni internazionali solo ingenuamente utopistica, o come viene talvolta detto strutturalista ed idealistica, pensare che un sistema di sicurezza collettiva possa funzionare in quanto tale, senza un direttorio di grandi potenze fra di loro omogenee come percezione e soprattutto come interessi. In

realtà tale direttorio esiste nell'ONU con il Consiglio di Sicurezza, in cui sono i «cinque grandi» vincitori della seconda guerra mondiale ad assumersi la responsabilità generale della sicurezza mondiale. Dalla loro divisione in due campi contrapposti è derivata la paralisi del sistema. I due casi di intervento dell'ONU in Corea e nel Golfo non significano affatto che i sistemi di sicurezza collettiva possano funzionare. In entrambi i casi sono stati infatti gli Stati Uniti a prendere l'iniziativa, mentre l'ONU è servito solo come mezzo per stimolare il consenso interno ed internazionale alla loro azione.

Vale la pena affrontare questo problema per sgombrare il campo da molte idee preconcepite che nulla o poco hanno a che vedere con la realtà effettuale delle cose, anche per divenire consapevoli delle limitazioni strutturali dei meccanismi dei sistemi collettivi di sicurezza e delle loro differenze da quelli delle alleanze militari, cioè dai sistemi di difesa tradizionali.

I sistemi di sicurezza collettiva sono tali in quanto si presume che abbiano la capacità di mantenere la propria stabilità interna; se uno degli stati membri si trasformasse in aggressore, tutti gli altri si coalizzerebbero immediatamente per sconfiggerlo e per ripristinare la pace e la stabilità, cioè il preesistente *status quo*. Di fatto molte sono le perplessità a proposito della capacità di funzionamento di sistemi come la CSCE o l'ONU, al di là delle enunciazioni puramente teoriche e delle ingenue speranze sull'esistenza di un mondo quale si vorrebbe forse, ma che in realtà non esiste.

Le cause del cattivo funzionamento dei sistemi di sicurezza sono diverse. In primo luogo, l'ordine internazionale, sia a livello di Nazioni Unite sia nell'ambito della CSCE (che può essere considerata un'organizzazione regionale di sicurezza del tipo di quelle previste al capitolo VIII della Carta dell'ONU), è fondato su principi insanabilmente contraddittori fra di loro.

Ad esempio, il principio dell'autodeterminazione dei popoli (o quello dei «diritti umani» previsti nel cosiddetto «terzo paniere di Helsinki») è strutturalmente contrastante con quello dell'inviolabilità delle frontiere e dell'integrità territoriale degli stati. Il sostegno dato all'uno o dell'altro principio, sempre giustificato ufficialmente con i

più nobili e disinteressati motivi, deriva invece dagli interessi contingenti dei vari stati, influenzati a loro volta dai condizionamenti geopolitici, dalle memorie storiche che determinano le percezioni collettive, e da fattori di politica interna. Basta esaminare il comportamento degli stati europei in riferimento alla crisi jugoslava, per rendersi conto che sono gli interessi e non i principi – che sono per di più contraddittori – a determinare le azioni reali degli stati.

Un'altra contraddizione esistente in ogni sistema di sicurezza internazionale è che il principio formale dell'eguaglianza completa degli stati membri di tale sistema si contrappone all'esercizio di un maggior peso da parte degli stati più potenti. Un sistema di sicurezza, sia esso regionale che mondiale, può funzionare solo se le maggiori potenze che ne fanno parte hanno analoghi interessi e una coesione sufficiente per imporre la loro volontà alle potenze minori, possibili perturbatrici dello *status quo*. Solo in tal caso il principio dell'intervento negli affari interni di uno stato per ripristinare il rispetto dei diritti umani o per risolvere conflitti etnici o nazionali, può avere preminenza su quello dell'equilibrio e della limitazione degli interventi al solo caso dell'auto-difesa individuale o collettiva, effettuata da parte di alleanze di tipo tradizionale come quella atlantica, che non originano dei sistemi di sicurezza, ma dei sistemi di difesa, il che è tutt'altra cosa. In effetti la NATO, anche se ha certamente contribuito ad attenuare le tradizionali contrapposizioni fra gli stati membri, non ha potuto operare come una comunità di sicurezza quando ve ne è stato bisogno, vale a dire nel caso del conflitto greco-turco per Cipro.

Un'altra fonte di contraddizione è il problema dell'identificazione dell'aggressore contro cui scatenare la reazione internazionale, che, eccetto casi isolati come l'attacco della Corea del Nord contro la Corea del Sud nel 1950 e l'invasione irachena del Kuwait nel 1990, è sempre ambigua ed incerta. Lo si è visto recentemente nel caso del conflitto jugoslavo o nella crisi del Nagorno-Karabakh. Questa ambiguità fa sì che nelle condizioni concrete di qualsiasi crisi, gli stati si polarizzino gli uni a favore dell'aggressore e gli altri a favore dell'aggredito.



È la situazione classica che si verificava in Europa prima dei conflitti mondiali. Anche se ora le condizioni sono mutate, in quanto tale polarizzazione non può più provocare la formazione di coalizioni contrapposte e lo scoppio di guerre in Europa, la sostanza del problema rimane la stessa. Ne deriva la paralisi delle possibilità di reazione e d'intervento del sistema internazionale contro un'aggressione.

Il sistema può agire infatti solo sulla base del comune denominatore degli interessi degli stati membri, che è tanto più ridotto quanto maggiore è il numero di questi e quanto minore ne è l'omogeneità. L'azione diviene inoltre possibile solo quando esiste una potenza leader (nel mondo occidentale tale funzione è stata assolta sempre dagli Stati Uniti) in condizioni di sostenere gran parte degli oneri dell'intervento e di avere il «peso» sufficiente per sottoporre gli altri stati membri a forme di pressioni politiche, economiche, e simili, tali da indurli quanto meno a non dissociarsi dall'azione comune e a non sabotarla.

In terzo luogo, l'efficacia dei sistemi di sicurezza collettiva è contraddetta dalla stessa natura del «bene sicurezza», che è per definizione indivisibile, nel senso che ne fruisce anche lo stato che non concorre a produrlo. Gli stati che si assumono i rischi e gli oneri (che a differenza dei rischi sono rimborsabili, come è avvenuto nella guerra del Golfo) dell'intervento, devono avere l'interesse a farlo, un interesse che può essere ad esempio connesso con il mantenimento dello status di superpotenza o con un aumento della legittimazione interna delle élites al potere. Ma in pratica gli stati minori e anche le medie potenze non hanno, in linea di massima, alcun interesse ad essere coinvolte ed automaticamente tenderanno ad avere accordi più o meno sotterranei con l'aggressore, per trarne vantaggi dopo il termine del conflitto. L'«egoismo nazionale» appare di fatto, piaccia o non piaccia, non solo un diritto, ma in molti casi, un preciso dovere delle élites al potere.

In quarto luogo, i sistemi di sicurezza, che non hanno uno specifico nemico ed una minaccia diretta da fronteggiare, sono di funzionamento molto meno affidabile dei sistemi di difesa quali la NATO, cioè

delle coalizioni militari vere e proprie. L'affidabilità di queste non può basarsi su dichiarazioni di principio o su promesse, anche sulle più solenni; deve materializzarsi in strategie comuni, in organizzazioni militari integrate e in dispositivi che implicino il coinvolgimento automatico di tutti gli stati membri in caso di aggressione. Questo concetto dovrebbe apparire del tutto evidente se si ripensa al significato del dibattito sul «risk-sharing» nell'Alleanza Atlantica, la cui ragionevole soluzione è stata, in definitiva, la ragione della tenuta della NATO. La dottrina della «difesa avanzata», con lo schieramento affiancato di corpi d'armata dei vari paesi, escludeva che qualcuno di questi potesse ritirarsi al momento della necessità, poiché le sue forze sarebbero state già coinvolte da un attacco sovietico. Analogamente, la presenza delle forze americane in Europa e lo schieramento avanzato delle armi nucleari di teatro servivano a garantire l'accoppiamento strategico fra l'Europa e gli Stati Uniti.

A meno che l'integrazione militare non si spinga a livelli di «base», come è avvenuto nella Brigata franco-tedesca con l'integrazione fino a livello di battaglione, tutto questo non sarà più possibile, quali che siano le forme di integrazione militare e la creazione di unità multinazionali. La costituzione di comandi misti e di unità con «doppio cappello», come previsto per l'Eurocorpo franco-tedesco o per il Corpo d'Armata di Reazione Rapida della NATO, aumentano solo teoricamente l'affidabilità della tenuta dell'Alleanza, lasciando di fatto inalterata la possibilità degli stati partecipanti d'intervenire o no, a seconda degli interessi e delle politiche nazionali.

Queste considerazioni comportano un'estrema cautela nell'immaginare nuove strutture e architetture di sicurezza collettiva, che rischiano di essere semplici facciate prive di sostanza e pronte a crollare miseramente in caso di crisi vere e proprie, quando cioè dovrebbero effettivamente entrare in funzione.

La principale utilità che presentano i sistemi di sicurezza è quella di migliorare il contesto di soluzione del cosiddetto «dilemma della sicurezza»: uno stato si arma per difendersi (come fa ora, ad esempio, l'Ungheria per il timore di un attacco concentrico della Slovacchia, della Serbia e della Romania); gli stati vicini si

riarmano a loro volta per reazione, sia perché possono sentirsi minacciati, sia, rifacendoci all'esempio considerato, per evitare che l'Ungheria acquisti una capacità di difesa sufficiente, al riparo della quale possa tranquillamente svolgere delle azioni di destabilizzazione politica all'interno degli altri tre stati, a sostegno delle rivendicazioni autonomistiche delle minoranze magiare in essi residenti. La partecipazione ad un sistema di sicurezza consente se non altro un dialogo fra potenziali avversari, un aumento della trasparenza e della fiducia reciproca e l'adozione di «misure operative» di controllo degli armamenti (CSBM) e, al limite, anche di «misure strutturali» («tetti», del tipo CFE). Inoltre, la partecipazione ad un sistema di sicurezza comune rende più difficile la frantumazione del sistema in caso di aggressione, con la polarizzazione in due blocchi, ciascuno a favore di una delle parti in causa.

Per interventi veri e propri contro gli stati aggressori si porranno sempre dei problemi, per i limiti intrinseci d'efficacia che i sistemi collettivi di sicurezza hanno rispetto ai sistemi collettivi di difesa. Tali difficoltà saranno superiori allorquando si tratterà di intervenire in conflitti interni, etnici o di altra natura, come i conflitti della ex-Jugoslavia, del Nagorno-Karabakh o della Georgia ex-sovietica.

Si tratterà in particolare di definire una serie di criteri generali che conferiscano legittimità (evidentemente più dichiaratoria che sostanziale) alle decisioni di intervento, di fronte alla comunità internazionale ed alle opinioni pubbliche interne; la mancata osservanza di tali principi potrebbe essere considerata una violazione di precisi impegni e comportare una perdita di prestigio e di credibilità dello stato che non intervenga nei confronti degli altri stati membri del sistema di sicurezza.

La decisione dei singoli stati di intervenire o no dipenderà da una valutazione dei costi e dei rischi dell'intervento rispetto ai costi del non-intervento. La dissuasione, cioè la prevenzione dei conflitti nell'ambito del sistema, sarà tanto più elevata quanto più gli stati membri si impegneranno ad accettare dei rischi. Ma per intervenire, anche nel caso più ottimistico di una completa coesione tra gli stati membri, il sistema di sicurezza dovrà sempre polarizzarsi, originan-

do un sistema di difesa ovvero una coalizione militare. Da una struttura a responsabilità diffusa, si dovrà passare ad una centralizzata, capace di definire gli obiettivi e le linee strategiche fondamentali per l'intervento, e poi di gestire quest'ultimo. È ben difficile che tale struttura possa originarsi senza la partecipazione alla coalizione di una superpotenza che fornisca i sistemi di comando e controllo, il grosso delle forze e la massa del sostegno logistico. In caso contrario le possibilità e l'efficacia di qualsiasi intervento sarebbero sempre molto limitate. Al massimo si potranno avere operazioni di *peace keeping*, che presuppongono, ma che non possono imporre, una soluzione politica dei conflitti.

### **3. Scenari relativi all'evoluzione dei principali attori strategici**

#### *3.1. Visione d'insieme degli attori e degli scenari*

La futura sicurezza europea sarà influenzata in modo determinante dall'evoluzione della politica estera dei principali attori strategici, a sua volta influenzata in modo diretto dalla loro evoluzione politica interna. Per i più importanti tra tali attori, i possibili scenari di evoluzione (che sono spesso collegati o che quanto meno si influenzano a vicenda) sono i seguenti:

- a) per gli Stati Uniti: isolazionismo e disimpegno dall'Europa; ruolo imperiale di «gendarme del mondo»; ricerca di partnership non solo con l'Europa e con il Giappone, ma, in alternativa, con la Russia;
- b) per la Russia: ripristino dello status di superpotenza con la ripresa della tradizionale politica zarista di presenza in Europa e di spinta verso i mari; trasformazione in una potenza europea come tutte le altre; evoluzione come area autonoma di dominio eurasiatico, priva di tendenze imperiali ma non integrata in un ordine europeo, con funzioni di ponte fra Europa e Asia centrale islamica e fra Europa e Estremo Oriente cinese. È qui subito

da notare che gli effetti del declino di Mosca sono complicati notevolmente dall'emergere dell'Ucraina come media potenza indipendente;

- c) per l'Europa occidentale (CE): integrazione anche nel settore politico-strategico, che potrebbe in alternativa essere in cooperazione o in competizione/contrapposizione con Washington; integrazione parziale (asse franco-tedesco) con emarginazione dei fianchi, in particolare degli stati mediterranei; estensione (che sarebbe in realtà un assorbimento) della Comunità ad altri stati (EFTA, stati dell'Europa centrale, stati baltici, Turchia e Marocco, ecc.); disgregazione della Comunità, con la sua riduzione a semplice zona di libero scambio;
- d) per la Germania: mantenimento di stretti legami con l'Occidente anche a garanzia degli equilibri politici interni, con subordinazione strategica agli Stati Uniti; ricerca di una maggiore autonomia in ambito europeo o su basi propriamente nazionali, con assorbimento della Mitteleuropa nella propria area di influenza economica: intesa («nuova Rapallo») in alternativa con Mosca, con Kiev o con entrambe;
- e) per la Turchia: continuazione di una politica di collaborazione con l'Occidente, con l'obiettivo di una crescente integrazione economica e politico-strategica, unita ad un ruolo di ponte per l'Europa con l'Asia centrale e con il Medio Oriente/area del Golfo; sviluppo di una politica di potenza autonoma nei riguardi non solo delle due aree precedentemente citate, ma anche dei Balcani; trasformazione in testa di ponte del mondo islamico verso l'Europa, attenuando la propria configurazione di stato laico, con predominio delle forze fondamentaliste islamiche.

Nei paragrafi che seguono saranno esaminate in dettaglio le implicazioni di tali possibili scenari per la sicurezza europea. Non va d'altronde dimenticato che quest'ultima subisce anche l'influenza dell'evoluzione delle aree esterne al continente, in particolare della possibilità di una proliferazione missilistica e nucleare nel Terzo



Mondo, dell'emergere dell'Iran come potenza dominante non solo nel Golfo ma anche nell'Asia centrale, e di una politica di potenza cinese rivolta non solo al Sud-Est asiatico, in competizione con il Giappone, ma anche all'Asia centrale e soprattutto alla Siberia orientale. Una minaccia esterna al sistema europeo avrebbe sicuramente l'effetto di compattarlo e di renderlo più stabile e pacifico.

### *3.2. Gli Stati Uniti*

La politica estera statunitense e l'impegno americano nel mondo saranno influenzati da un lato dall'evoluzione della situazione politica, economica e sociale interna, e dall'altro dall'atteggiamento collaborativo o competitivo dell'Europa nei riguardi degli Stati Uniti stessi.

L'isolazionismo americano, ovvero il ripiegamento degli Stati Uniti su se stessi e sul continente latino-americano accompagnato dal disimpegno dall'Europa e dall'Asia e dal mantenimento della presenza strategica americana solo nel Golfo Persico (dati gli interessi economici nell'area), toglierebbe unitarietà strategica al mondo, accrescendo la frammentazione dell'Europa e bloccando verosimilmente anche gli sforzi per pervenire ad un'integrazione politica e strategica del Vecchio Continente.

In particolare, si allenterebbero inevitabilmente i legami fra l'Europa mediterranea e quella centrale ed aumenterebbero i contrasti latenti fra il Regno Unito e la Francia da un lato e la Germania dall'altro. Quest'ultima si doterebbe verosimilmente di un deterrente nucleare e proietterebbe i suoi interessi, ancor più di quanto non lo faccia ora, in direzione dell'Europa centrale e delle repubbliche europee dell'ex-Unione Sovietica. L'Italia si troverebbe molto esposta all'aumento dell'instabilità nel Mediterraneo.

L'isolazionismo di Washington potrebbe essere incentivato dai contrasti economici con l'Europa (si pensi alle difficoltà incontrate nel quadro dei negoziati per l'Uruguay Round del GATT), da un ulteriore (anche se improbabile) declino dell'economia statunitense

e dal costituirsi in Europa di istituzioni di sicurezza e di difesa autonome, che renderebbero estremamente difficile per l'amministrazione americana convincere il Congresso a mantenere una significativa presenza militare in Europa.

L'esercizio da parte degli Stati Uniti di una funzione «imperiale» di gendarme del mondo, simile a quella esercitata nel conflitto del Golfo, trova difficoltà non tanto sotto il profilo economico, quanto sotto quello delle reazioni dell'opinione pubblica interna. In realtà, per quanto riguarda il primo aspetto, la guerra del Golfo ha costituito un caso del tutto particolare. In essa, infatti, sono stati messi in opera dei meccanismi di compensazione finanziaria tali che hanno reso possibile «il pagamento della guerra con il profitto della guerra»: il Giappone e la Germania da un lato e gli stati arabi della coalizione dall'altro hanno anticipato i fondi necessari per l'intervento americano. I primi li hanno poi recuperati con la diminuzione del prezzo del petrolio, ed i secondi con l'aumento delle rispettive quote di produzione. Ma il caso è difficilmente ripetibile, a meno forse di non ipotizzare un'aggressione iraniana per la conquista delle riserve di petrolio della penisola arabica; sono stati appunto la ricchezza dell'area e gli interessi economici che la caratterizzano a permettere l'attivazione dei meccanismi di compensazione.

Va comunque notato che il successo di «Desert Storm» ha accresciuto enormemente la credibilità e quindi il potere dissuasivo e coercitivo degli USA. Nessuno stato potrà più permettersi di sottovalutare la potenza e la determinazione americana, e questo automaticamente diminuisce i costi connessi con l'esercizio della funzione di gendarme o, come già diceva il segretario di Stato Acheson negli anni cinquanta, di «Guardian of History». La superiorità tecnologica militare convenzionale degli Stati Uniti potrà essere neutralizzata solo da una proliferazione nucleare, per la quale lo stesso successo nel Golfo ha costituito un poderoso incentivo.

Tuttavia, è del tutto improbabile che gli Stati Uniti non solo vogliano, ma anche possano, per ragioni politiche interne, svolgere sistematicamente tale ruolo di gendarme, ad esempio per la protezione dell'Europa orientale da una minaccia russa, ovvero per pro-

teggere l'area di espansione economica tedesca. Tutto ciò si è visto chiaramente nella stessa crisi jugoslava.

Molto più probabile è la terza ipotesi, quella di una continuazione, ancorché con adeguamenti alle trasformazioni politico-strategiche intervenute in Europa, della «partnership-leadership» degli Stati Uniti con l'Europa occidentale e con il Giappone. Per quanto riguarda la prima, il foro in cui si attiverà tale collegamento è, e rimarrà anche nel futuro, l'Alleanza Atlantica, che peraltro dovrà adeguare ruoli e strutture per soddisfare le nuove esigenze di sicurezza. Sugli scenari di evoluzione della NATO avremo occasione di tornare nella parte del rapporto dedicata all'architettura istituzionale della sicurezza europea. Per ora, è sufficiente accennare al fatto che la NATO, figlia della minaccia sovietica, ora scomparsa, dovrà trovare una nuova matrice di riferimento per giustificare la propria esistenza, mettendosi in condizioni di soddisfare le future esigenze di sicurezza.

Anche la NATO, come la Comunità Europea, è sottoposta alla tentazione dell'estensione ad altri stati per riempire il vuoto di ordine creatosi ad Est e a Sud. Essa però non può cambiare la sua «ragione sociale», trasformandosi da comunità di difesa in comunità di sicurezza tendenzialmente paneuropea. Una modifica in tal senso significherebbe infatti lo sgretolamento dell'Alleanza. La forza della NATO consiste nella sua organizzazione militare integrata. Il dibattito sull'opportunità di trasformarla da alleanza militare in alleanza politica e le sottili disquisizioni sul fatto se essa sia un'alleanza di interessi o una di valori, nonostante l'eleganza delle discussioni a cui danno origine, sono dispute prive di sostanziale rilevanza. Nel corso della storia non si sono mai visti infatti degli stati che agissero in base a valori asettici e generali, anziché in base ad interessi concreti e contingenti.

Un'ultima osservazione meritano le tendenze ad un'intesa fra Washington e Mosca. A parte la volontà americana di controllare lo smantellamento dell'arsenale nucleare russo, unica minaccia diretta agli Stati Uniti, l'intesa con Mosca deriva dall'interesse a mantenere una presenza americana nell'economia russa, che dispone di enormi risorse potenziali, e a ricevere il sostegno di Mosca nelle Nazioni



Unite, nonché dall'interesse a dare l'illusione ai dirigenti russi di contare ancora nel mondo, evitando che la frustrazione della disfatta subita nella guerra fredda contribuisca al sorgere di tendenze imperiali e di un regime autoritario e revanscista. Tendenzialmente, inoltre, l'eventuale rafforzamento di legami privilegiati fra Mosca e Washington potrebbe rendere più difficile una «nuova Rapallo», resa possibile dal vuoto di potenza esistente in Europa centro-orientale e dalla rilevanza ulteriore assunta dalla Germania.

In sintesi, non vi sono segnali per aspettarsi un mutamento sostanziale nella struttura tipica della politica estera statunitense. Una maggiore incertezza riguarda, piuttosto, le possibilità oggettive per gli USA di poter effettivamente continuare la loro linea tradizionale a fronte delle correzioni dell'«architettura» di sicurezza, dovute sia all'evoluzione interna che a quella internazionale.

### *3.3. La Russia*

La Russia rimarrà la maggiore potenza militare nel continente europeo non solo grazie alle sue immense risorse, ma anche grazie al disarmo in atto in tutti i paesi dell'Europa occidentale. Il suo ruolo politico-strategico dipenderà ovviamente dall'evoluzione della situazione politica interna e dalla sua capacità di superare la gravissima crisi economica e, conseguentemente, di affrontare con successo la transizione verso un sistema politico stabile.

Al riguardo, e a breve, avranno anche un'influenza non trascurabile l'evoluzione dei rapporti russo-ucraini, caratterizzati ora da un crescente contenzioso, ed il grado di integrazione di Kiev con l'Europa orientale da un lato e con quella occidentale, particolarmente con la Germania, dall'altro.

La prima ipotesi da prendere in considerazione è quella di un'evoluzione in senso neo-imperiale. La presa del potere a Mosca di un regime autoritario potrebbe risvegliare le tradizionali forze del nazionalismo e dell'imperialismo russo. Qualora potesse fare affidamento su una migliorata situazione economica, tale regime sarebbe

ancora dotato della capacità tecnica di esercitare pressioni sia verso Ovest che verso Sud. È tuttavia da notare che lo strumento privilegiato di cui potrebbe avvalersi è ormai rappresentato solo dalle armi nucleari. Sembra infatti da escludere che Mosca possa ripristinare una potenza convenzionale tale da rappresentare una realistica minaccia diretta contro l'Europa occidentale, se non dopo un'improbabile ricostituzione di uno stato unitario comprendente le tre repubbliche slave ora frammentate nella CSI.

La Russia invece costituisce un pericolo latente per l'Europa orientale, nonché per le altre repubbliche ex-sovietiche europee (paesi baltici, Bielorussia, Ucraina e Moldavia), oltre che, beninteso, per le repubbliche transcaucasiche e dell'Asia centrale, in cui non è possibile escludere che le minoranze russe vengano perseguitate o almeno emarginate ed indotte all'emigrazione di «ritorno» verso la Russia stessa. Nel caso di situazioni conflittuali coinvolgenti tali minoranze, aumenterebbe la probabilità di una svolta restauratrice nella direzione politica della Russia.

In ogni caso, il risorgere di una politica imperiale a Mosca, e soprattutto l'approntamento delle forze necessarie per sostenerla, richiederebbero un lunghissimo arco di tempo. Possibili movimenti in tal senso potranno essere prevenuti dall'estensione del sistema di difesa europeo, mantenuto nel quadro di un sistema di sicurezza paneuropeo allo scopo di non dare la sensazione a Mosca di essere minacciata ed emarginata. Ciò riveste ora la massima priorità per l'Europa occidentale e per l'Alleanza Atlantica. L'avvento di un regime autoritario a Mosca (trainato dal rimbalzo nazional-populista dovuto alle difficoltà oggettive della transizione pilotata dal regime Eltsin) potrebbe aumentare le probabilità di conflitti con le altre repubbliche e di conflitti etnici interni alla Federazione Russa, specie con le repubbliche ed i territori autonomi islamici che ne fanno parte. Tale evoluzione farebbe sorgere lo spettro minaccioso di una terribile guerra civile, resa ancora più preoccupante dall'esistenza di enormi stock di armi nucleari.

Il secondo scenario prevede che la Russia si trasformi in una potenza europea come tutte le altre. È indubbio che per l'attuale

Federazione Russa, la coabitazione all'interno di un sistema europeo sia molto più facile di quanto non lo fosse per l'Unione Sovietica. In quest'ultimo caso, si sarebbe trattato di accogliere nella cosiddetta «casa comune» un inquilino troppo potente e quindi troppo ingombrante ed ingestibile. Nel caso della Russia, invece, le cose sono molto diverse. Comunque, le probabilità che si avveri questo scenario dipendono in primo luogo dall'esistenza a Mosca di un regime democratico o moderatamente autoritario (fatto forse auspicabile almeno sotto il profilo della sicurezza, perché più stabilizzante), in secondo luogo dal miglioramento della situazione economica e, in terzo luogo, dalla composizione delle controversie circa lo status delle minoranze russe, o almeno dal raggiungimento di ragionevoli accordi al riguardo con le repubbliche interessate.

Il terzo scenario considera una Russia non imperiale ma neppure integrata nell'Europa, a differenza di quanto avverrebbe invece per le altre repubbliche europee ex-sovietiche, Ucraina, Bielorussia e Moldavia. Grazie alla sua collocazione geografica europea ed asiatica ed alla sua composizione multietnica, la Russia costituirebbe un luogo di mediazione e di collegamento con il mondo islamico, espansosi nell'Asia centrale, e con la Cina, contribuendo strategicamente ad assorbire le tensioni e le spinte espansive di entrambi. Il fulcro geostrategico per l'assolvimento di tale ruolo di ponte sarebbe naturalmente il Kazakistan, che costituisce elemento di raccordo geopolitico fra l'Asia centrale e la Siberia, e che è caratterizzato da una popolazione quasi per il 40% russa. L'attenzione di Mosca sarebbe in tal caso rivolta non tanto verso l'Europa, quanto verso l'Asia; quest'ultima sarebbe infatti l'elemento fondamentale di un sistema di sicurezza esteso non dall'Atlantico agli Urali, ma dall'Atlantico al Pacifico, comprendente anche il Giappone e costituente una barriera a difesa del mondo industrializzato da quello islamico e soprattutto dalla Cina.

Al momento non esistono dati di tendenza tali da poter far prevalere la probabilità di uno scenario sull'altro; tuttavia, si ritiene che il terzo scenario rappresenti una tendenza «fisiologica» della

Russia e quindi una tendenza «strutturalmente» probabile, anche se non si può prevedere quanto tale tendenza fisiologica possa costituirsi come integrazione positiva del sistema europeo (diventando un «ponte» di stabilizzazione euroasiatica) od evolversi come area economica e politica indipendente.

### *3.4. L'Europa occidentale (CE)*

Nel 1990 l'Europa occidentale sembrava muoversi decisamente verso una completa integrazione non solo economica, ma anche politica. Il collasso dell'impero sovietico aveva eliminato il condizionamento strategico che la rendeva dipendente dalla protezione militare americana. La frammentazione dell'Est ed il desiderio degli stati dell'Europa centro-orientale di «ritornare all'Europa» sembravano aprire nuove possibilità per l'allargamento dello spazio economico europeo, rendendolo più competitivo nei confronti sia degli Stati Uniti che del Giappone.

Tale panorama è stato in seguito in parte modificato, in primo luogo dalle divergenze conseguenti alla rapidità con cui era avvenuta l'unificazione tedesca, poi dalla guerra del Golfo, ed infine dall'entità del collasso sovietico che ha provocato anche l'imprevista disintegrazione dell'URSS, con conseguente scomparsa di ogni contrappeso alla potenza tedesca all'Est.

Le ambiguità del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, le difficoltà che molti stati membri, ed in primo luogo l'Italia, certamente incontreranno nel soddisfare le condizioni di adesione all'Unione monetaria, i dubbi circa la piena partecipazione della Gran Bretagna (e, beninteso, della Danimarca) al processo integrativo, i contrasti circa il ruolo della UEO, ed infine le divisioni determinatesi nella Comunità in conseguenza della crisi jugoslava hanno fatto diminuire notevolmente gli entusiasmi di un paio di anni fa.

Anche se la Comunità Europea continua ad essere un miraggio per i paesi dell'Est, e anche se l'adesione ad essa costituisce comunque l'obiettivo politico di medio-lungo termine di tutti i governi

europei centro-orientali, il rallentamento dell'espansione economica, unito alla difficoltà che ha la Germania a sostenere il costo della ripresa economica dell'ex-Repubblica Democratica Tedesca, ha portato ad un atteggiamento di maggior cautela o, quanto meno, alla previsione di un rallentamento dell'integrazione politica e strategica dell'Europa.

Gli sforzi della Francia di legare in ogni modo possibile la Germania all'Occidente possono avere nel lungo periodo un effetto disgregativo sull'Europa in quanto tale, anziché uno integrativo. Infatti, l'asse franco-tedesco, soprattutto qualora la Gran Bretagna e l'Italia non riescano a risanare le loro economie, potrebbe trasformarsi in una specie di Confederazione del Reno con capitale a Berlino, anziché a Parigi, o nel caso peggiore potrebbero porre la Francia in condizioni del tutto subordinate alla Germania, come accadde per la Repubblica di Vichy, facendole svolgere il ruolo di semplice sostegno logistico all'espansione tedesca non solo nell'Europa centro-orientale, ma anche nella stessa ex-Unione Sovietica. Qualora dovessero perdurare le attuali difficoltà, la forza attrattiva dell'Europa in quanto tale è destinata inevitabilmente ad attenuarsi, mentre rimarrà inalterata quella della Germania, che di conseguenza aumenterà ancora il proprio peso.

Lo stesso dibattito sull'estensione o sull'approfondimento dei vincoli federali della Comunità sta perdendo di significato, ammesso ma non concesso che ne abbia mai avuto veramente uno e che i due orientamenti non siano sempre stati complementari. Il reale problema del rapporto con i paesi dell'Est, l'apertura del mercato interno europeo alle produzioni agricole e manifatturiere poco sofisticate provenienti da questi ultimi allo scopo di fornire loro i mezzi necessari per la ricostruzione economica, non è mai stato veramente approfondito, anche perché comporterebbe un'ulteriore chiusura alle importazioni agricole dagli USA ed a quelle del Terzo Mondo, e determinerebbe gravi riflessi occupazionali nell'ambito CE. In effetti, dall'Est già provengono le prime accuse di protezionismo per le limitazioni poste all'accesso al mercato comunitario per prodotti quali l'acciaio e i tessuti.



Comunque sia, il processo di integrazione europea potrebbe rimettersi in moto per iniziativa soprattutto tedesca e potrebbe originare un'Europa politica e strategica che rimanga partner degli Stati Uniti o che, in alternativa, cerchi di divenire autonoma da Washington, se non addirittura di entrarvi in competizione. Se tale integrazione non avvenisse, tutti i progetti di valorizzare la UEO trasformandola in braccio armato dell'Unione Politica Europea (UPE) rimarrebbero semplicemente sulla carta, privi di ogni significato. Parimenti, se l'Europa integrata continuasse a rimanere partner strategico degli Stati Uniti, la UEO non potrebbe costituire che un ponte fra l'UPE e la NATO, operando in funzione sostanzialmente subordinata a quest'ultima. Tuttavia un maggiore coordinamento fra gli stati europei della NATO darebbe loro un maggiore peso nell'Alleanza. Infatti, gli Stati Uniti non potrebbero fruire completamente dell'attuale libertà d'azione che conferiscono loro i rapporti bilaterali frammentati con i singoli paesi europei.

Nel caso di arresto del processo integrativo dell'Europa, e parimenti nel caso sopra accennato di un'integrazione europea limitata alla sola Europa centro-occidentale, si determinerebbe un frazionamento strategico fra quest'ultima ed i fianchi, sia quello settentrionale sia soprattutto quello meridionale. Essi dovrebbero inevitabilmente accrescere la dipendenza strategica dagli Stati Uniti. I paesi mediterranei, poi, potrebbero essere coinvolti in iniziative unilaterali di Washington nel «fuori area», finalizzate alla tutela ed alla promozione degli interessi nazionali americani, e dalle quali difficilmente potrebbero dissociarsi.

### *3.5. La Germania*

L'unificazione tedesca ha costituito, insieme al crollo dell'impero sovietico esterno ed interno, l'evento più importante delle trasformazioni politico-strategiche intervenute in Europa. Il peso già predominante della Germania in Europa è ulteriormente aumentato, nonostante lo sforzo colossale per l'integrazione dell'ex-Repubblica

Democratica e per il sostegno economico dei paesi dell'Europa orientale e dell'ex-Unione Sovietica. I massicci investimenti effettuati in tali paesi, nonché il recupero degli operatori economici e commerciali della Germania Est, conferiranno alla Germania non solo una posizione di assoluta preminenza economica in Europa centrale, la cui economia diventerà complementare a quella tedesca, ma le permetteranno anche un'espansione nell'ex-Unione Sovietica, dagli stati baltici alla Russia e all'Asia centrale.

Gli interessi economici sono indissolubilmente connessi con quelli strategici, anche per due motivi ben precisi:

- a) l'utilizzazione completa della potenzialità dell'espansione tedesca verso Est richiede una stabilità politica che può basarsi solo su forme di garanzia internazionale. In caso contrario, una parte delle scarse risorse dell'area verrebbero assorbite da eccessive spese militari e le frontiere fra i vari stati si chiuderebbero, militarizzandosi e frazionando uno spazio economico che il COMECON aveva fatto divenire complementare. In tal caso una ripresa economica diverrebbe, se non impossibile, sicuramente molto più costosa, lunga e difficile;
- b) la Germania teme, in caso di collasso economico ad Est e di scoppio di una guerra civile nell'ex-URSS, di essere invasa da milioni di profughi. Da un lato non saprebbe come assorbirli, e dall'altro gli stessi equilibri politici interni in Germania verrebbero minacciati da reazioni nazionalistiche e xenofobe, di cui preoccupanti segni stanno già emergendo (come direbbe Carl Schmitt) dal «sottosuolo della storia» della Germania.

La rivoluzione strategica avvenuta in Europa ha aperto a Bonn-Berlino diverse opzioni ed una possibilità di scelta che prima non aveva. La Germania può infatti:

- a) continuare a sostenere l'integrazione politica completa dell'Europa, anche in posizione di autonomia dagli USA;
- b) svolgere una funzione di «partnership nella leadership» degli USA in Europa, rafforzando i legami transatlantici e contribuendo

do attivamente alla trasformazione del ruolo della NATO. In tal senso è sicuramente da collocare l'iniziativa Genscher-Baker sulla costituzione del Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico (NACC), istituito in netta contrapposizione con Parigi, in contemporaneità con la decisione di dar vita al Corpo d'Armata franco-tedesco;

- c) svolgere una politica più autonoma, ispirata ai soli interessi nazionali tedeschi, come è avvenuto in Jugoslavia con la questione del riconoscimento della Slovenia e della Croazia, in opposizione alle politiche seguite sia da Washington che da Parigi;
- d) proseguire nella politica di penetrazione e di collaborazione economica con le repubbliche europee occidentali dell'ex-Unione Sovietica. Non esistono segnali univoci che permettano di stabilire se la Germania dia la preferenza a Mosca o a Kiev, anche se verosimilmente gli obiettivi economico-politici tedeschi a lungo termine saranno posti in Russia, se non altro per le sue maggiori risorse e per le più ampie dimensioni del mercato. Questo potrebbe trovare conferma nella politica seguita da Bonn per la questione dei tedeschi del Volga. In un primo tempo essi avrebbero dovuto essere trasferiti nella Prussia Orientale per rigermanizzarla. Ora, invece, dovrebbero essere reinsediati nel Volga stesso, che dovrebbe divenire una zona di sviluppo industriale con massicci finanziamenti tedeschi, vera e propria testa di ponte dell'industria germanica verso l'Asia centrale e la Siberia.

In sostanza, la Germania è destinata ad assumere un ruolo di leadership in Europa e le sue decisioni, derivanti sostanzialmente da ragioni di equilibri politici interni più che da pretese necessità geopolitiche, influenzeranno in misura decisiva il futuro della sicurezza europea. Al limite, la costituzione di un blocco russo-tedesco, che appare inevitabile qualora la Germania fosse lasciata sola dagli altri europei a gestire i problemi del «vuoto di potere» determinatosi ad est della linea Oder-Neisse, potrebbe provocare un



riavvicinamento della Francia alla Gran Bretagna ed agli Stati Uniti. In tal caso, verosimilmente l'Italia si dividerebbe fra i fautori di una politica continentale filo-tedesca, e quelli di una politica mediterranea, svolta in condizioni sostanzialmente subordinate agli Stati Uniti. Si originerebbe così una situazione analoga a quella verificatasi dopo l'unità italiana nel secolo scorso o nel periodo immediatamente precedente all'entrata nella prima e nella seconda guerra mondiale, con il grave inconveniente aggiuntivo che ora la tenuta dello stato unitario non è pari a quella di allora e che tale duplice attrazione potrebbe mettere in pericolo addirittura l'unità del Paese.

### *3.6. La Turchia*

La Turchia si trova in una situazione per certi versi analoga a quella della Germania. Le trasformazioni politico-strategiche intervenute in Europa, in URSS e nella zona del Golfo ne hanno completamente mutato i ruoli e le hanno aperto delle opzioni che prima non aveva. In precedenza essa, minacciata a nord e ad est dal Patto di Varsavia, non aveva altra scelta che quella di garantire la propria sicurezza ed il proprio benessere alleandosi con l'Occidente, cercando il supporto della Comunità Europea da un lato e della NATO, o meglio degli Stati Uniti, dall'altro. In cambio, la Turchia contribuiva alla sicurezza dell'Occidente in modo determinante, sbarrando l'accesso dell'URSS verso il Mediterraneo e verso il Medio Oriente.

Ora le sue condizioni politico strategiche sono del tutto diverse. Il collasso dell'URSS ha aperto alla Turchia nel Caucaso, nell'Asia centrale e nelle stesse repubbliche islamiche turcofone della Federazione Russa delle possibilità di penetrazione non solo economica, ma anche politica e culturale.

Analoga trasformazione è avvenuta a sud, con la scomparsa della capacità dell'Irak, a seguito degli esiti del conflitto del Golfo, di equilibrare la potenza iraniana.

L'instabilità dei Balcani ed il fatto che i circa otto milioni e

mezzo di musulmani in essi presenti guardino alla Turchia per appoggi economici e militari e per protezione, hanno aperto ulteriori nuove possibilità per la politica di Ankara.

Altri fattori influiranno sulla politica turca. Il primo è lo sviluppo economico del Paese, il cui PIL è aumentato notevolmente negli ultimi anni (con un tasso di incremento fino al 7% all'anno, comunque insufficiente alla compensazione della crescita demografica). Il secondo è il fatto che la Turchia è uno stato islamico con ordinamento statale laico. Quindi può costituire anche per gli altri stati islamici un modello per una evoluzione politica, economica e sociale più compatibile con i valori e con gli interessi occidentali.

Il terzo fattore è rappresentato dalla frustrazione che la Turchia ha provato nei confronti dell'Europa sia durante che dopo il conflitto del Golfo. Il sostegno dato dal presidente Ozal all'Occidente, nella speranza dichiarata di una maggiore integrazione della Turchia nella Comunità Europea, non ha avuto seguito. Anche nel corso del conflitto hanno sollevato notevoli proteste le difficoltà frapposte dagli stati europei della NATO, in particolare dalla Germania, allo schieramento di proprie forze in Turchia a protezione delle basi utilizzate dall'aeronautica statunitense; un episodio questo che ha sicuramente diminuito la credibilità della volontà dell'Alleanza di contribuire effettivamente alla sicurezza turca. È perciò aumentata l'importanza dei legami economici e strategici con gli Stati Uniti rispetto a quelli con l'Europa. Diverse altre cause di attrito hanno fatto sì che l'interesse di Ankara per quest'ultima sia diminuito: in primo luogo l'impegno finanziario massiccio dei paesi CE nell'Est europeo, che rende disponibili minori fondi per la Turchia. A questo si aggiungono le controversie con la Germania in merito alla questione curda, il perdurare delle tensioni con la Grecia, divenuta membro della Comunità, e infine la simpatia e sostegno che gli armeni ricevono, oltre che dalla Russia, da molti paesi europei.

Un altro fattore non trascurabile per il futuro strategico della Turchia è rappresentato dalla crisi che è insorta con la Siria e con l'Irak, nei riguardi dei quali la Turchia aveva seguito una politica di accordo in merito allo sfruttamento delle acque dell'Eufrate per l'irrigazione dell'Anatolia sud-orientale. A tale progetto Ankara attribuisce

la massima priorità, anche per risolvere il problema curdo. Altre difficoltà sono insorte in relazione al cosiddetto «acquedotto dell'amicizia», che dovrebbe fornire acqua potabile dalla Turchia all'intero Medio Oriente ed alla penisola arabica. L'acqua è divenuta una vera e propria risorsa strategica, fattore sia di collaborazione che di tensione politica nella regione.

In sintesi, la trasformazione della scena politica può conferire alla Turchia il ruolo di ponte dell'Occidente con il mondo arabo, il Golfo e l'Asia centrale russa; essa ha inoltre aperto alla Turchia la possibilità di proficui scambi con gli stati rivieraschi del Mar Nero. Gli strumenti di questa collaborazione sono costituiti per il Mar Nero dall'accordo sulla cooperazione economica raggiunto nel 1991, e, per l'Azerbaijan e le repubbliche islamiche dell'Asia centrale, dall'estensione nel 1991 dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica, costituita già negli anni sessanta dalla Turchia, dall'Iran e dal Pakistan. Entrambi gli accordi dovrebbero dar vita, secondo gli intendimenti di Ankara, ad una specie di Mercato Unico del Mar Nero da un lato e Islamico dall'altro, con finalità essenzialmente economiche.

Per quanto riguarda l'Asia centrale, stanno però sorgendo contrasti di fondo con l'Iran, che subordina la cooperazione economica ad un vero e proprio recupero religioso e politico dell'Asia centrale al mondo islamico, con lo scopo finale di un rafforzamento della potenza iraniana, per acquisire un'egemonia sul Golfo e sulle sue ricche riserve petrolifere.

Per tutti questi motivi, la Turchia continuerà ad avere il sostegno dell'Occidente, e in particolare degli Stati Uniti. La situazione interna della Turchia è però instabile. Potrebbero prevalere le tendenze filo-occidentali; in tal caso la Turchia, pur continuando a svolgere una politica dinamica di espansione in Asia centrale, diventerebbe il baluardo dell'Occidente europeo nei riguardi del mondo islamico. Potrebbero d'altro canto prevalere i movimenti islamici. In tale evenienza, la situazione della sicurezza dell'Europa balcanica in particolare potrebbe divenire preoccupante e la Turchia potrebbe sostenere, in modo molto più attivo di quanto non faccia attualmente, diversi attori nella regione: in primo luogo l'Albania nelle sue rivendicazioni nei confronti del

Kossovo e della Macedonia occidentale; in secondo luogo i musulmani della Bosnia, dalla cui diaspora potrebbe originarsi un movimento simile a quello palestinese; ed infine le minoranza turca e quella musulmana in Bulgaria (la prima ammonta a circa 800.000 persone, mentre la seconda, quella dei pomaci, è di circa 300.000 unità sui 9 milioni di abitanti complessivi della Bulgaria).

Un attivismo turco nei Balcani potrebbe comportare un inasprimento estensivo del conflitto in Jugoslavia e, al limite, la sua internazionalizzazione, dando luogo ad una vera e propria nuova guerra balcanica con il coinvolgimento degli stati della regione. Tale eventualità potrebbe comportare il rischio di una modifica degli orientamenti filo-occidentali della Turchia ed un'estensione dell'arco della crisi coinvolgente i paesi islamici, crisi che si sviluppa dalla Mauritania all'Asia centrale, fino a diretto contatto con l'Europa balcanica.

#### **4. Aree di conflittualità, di crisi e di tensione**

##### *4.1. I fattori della conflittualità*

##### *4.1.1. L'incertezza dei confini ed il riemergere dei nazionalismi ad Est*

I Paesi occidentali considerano generalmente con preoccupazione il sorgere dei nazionalismi nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica. Non sempre si tiene però conto del fatto che essi costituiscono la base fondamentale della legittimità dei nuovi regimi sorti dal collasso del comunismo. Più sarà difficile la situazione economica e sociale e più questi regimi si rafforzeranno e diverranno aggressivi. È probabile che, almeno per un certo periodo, i nazionalismi daranno vita a regimi a tendenza nazional-populista, probabilmente oppressivi delle minoranze esistenti nei vari paesi.

Inoltre, mentre in Europa occidentale gli stati sono generalmente omogenei sotto il profilo etnico e culturale e le frontiere sono state



stabilizzate nel corso dei secoli come «isobare» della potenza dei vari paesi, per cui vi è un accordo della geografia con la storia, ad oriente non esistono frontiere naturali. Esse sono state variate frequentemente nell'ultimo secolo, in particolare a seguito degli esiti del primo e del secondo conflitto mondiale. All'interno dell'ex-Unione Sovietica, poi, il tracciato delle frontiere non ha seguito alcun criterio di razionalità né etnica né economica. Con il crollo del comunismo e l'indebolimento dei poteri centrali, sono ora riemersi dal «sottosuolo della storia» contrasti secolari, inaspriti proprio dalla politica unificatrice svolta nel passato dagli stati centralizzati, in cui la definizione delle frontiere aveva costituito un mezzo di unificazione ed omogeneizzazione, mortificando l'autonomia e l'identità delle minoranze.

La pace di Versailles premiò i macronazionalismi (Serbia, Cecoslovacchia, ecc.), a scapito dei micronazionalismi come quelli sloveno, croato e slovacco. Inoltre, fu creata in Europa centrale una cintura di stati cuscinetto (Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia) per considerazioni geopolitiche, al fine di separare i popoli germanici da quelli russi per impedire l'unificazione della «terra centrale» (*Heartland*), che secondo le teorie allora molto influenti del geopolitico britannico Mackinder sarebbe stata destinata naturalmente a dominare la terra. Gli stati cuscinetto così creati inglobavano consistenti minoranze tedesche e, nelle intenzioni dei vincitori, avrebbero dovuto essere i naturali alleati delle democrazie occidentali. Anche l'Ungheria fu penalizzata. Minoranze ungheresi vennero inglobate nella Slovacchia (circa 600.000), nella Romania specie in Transilvania (circa 2 milioni), nella Jugoslavia specie in Voivodina (circa 450.000) e nell'Ucraina (circa 200.000).

Con la seconda guerra mondiale le frontiere occidentali dell'Unione Sovietica e quelle della Polonia furono spostate di circa trecento km verso ovest, e si verificò uno degli esodi più grandiosi mai avvenuti nella storia, con il riflusso in Germania di milioni di tedeschi dalla Prussia Orientale, dai Balcani e dai Sudeti. I circa due milioni di tedeschi insediati nella zona del Volga dal tempo della zarina Caterina furono deportati da Stalin in Kazakistan; analoga sorte subivano i tatar della Crimea.

Per quanto riguarda l'assetto interno dell'URSS, la definizione delle frontiere amministrative fra le quindici repubbliche dell'Unione, così come fra le allora sedici repubbliche (di cui una, quella dei Tatars, ha già proclamato la propria indipendenza), cinque regioni e dieci distretti autonomi della Repubblica russa, mirò da un lato a rafforzare l'unitarietà dell'Unione Sovietica, favorendone la russificazione, e dall'altro a promuovere l'espansione del comunismo a regioni appartenenti a stati confinanti con l'URSS. Ne derivò un vero e proprio guazzabuglio etnico, con frontiere dettate dall'alto (come in Africa nel periodo coloniale) che ora stanno esplodendo, dando luogo a tensioni ed a conflitti anche violenti.

Facciamo alcuni esempi. Il Turkestan, che comprendeva l'intera Asia centrale russa, fu nel 1924 diviso in quattro repubbliche che frazionarono le popolazioni islamiche. Le repubbliche divennero cinque nel 1929 con la creazione del Tagikistan (che formava in precedenza una repubblica autonoma all'interno dell'Uzbekistan) allo scopo di estendere l'influenza di Mosca alle popolazioni tagike in Afghanistan, che rappresentano il 30% circa degli abitanti di tale stato. Parimenti, nel 1920, dopo che la Moldavia ad ovest del Dneestr era stata restituita alla Romania, Mosca creò una nuova Moldavia ad est del fiume, con popolazioni prevalentemente russe ed ucraine ed una minoranza romena. Anche la Transcaucasia fu divisa con la costituzione delle Repubbliche della Georgia, della Armenia e dell'Azerbaïdjan e con la separazione dell'Ossezia fra la Repubblica autonoma del Nord Ossezia, parte integrante della Russia, e la Georgia.

Dopo la seconda guerra mondiale tale politica continuò con la «donazione» della Crimea all'Ucraina nel 1954; con la cessione alla Polonia della regione di Bialystok sottratta alla Bielorussia, che la sta rivendicando e che rifiuta di firmare il trattato di pace con Varsavia fino a che il contenzioso non sarà risolto nel senso auspicato dal governo di Minsk; e così via.

Nel caso della Jugoslavia analoghe considerazioni, volte a realizzare un equilibrio interno fra le repubbliche, indussero Tito ad inglobare nella Croazia l'Istria e la Dalmazia, nonché a conferire uno

status largamente autonomo alla Voivodina e al Kosovo, per contenere la potenza serba e la forza del nazionalismo della borghesia di Belgrado.

Le politiche di definizione delle frontiere sopra illustrate hanno contribuito a inasprire contrasti con profonde radici storiche, che ora riemergono grazie al mutato contesto politico-strategico. La conflittualità etnica assume ora due forme diverse:

- a) i vari stati sono portati naturalmente a proteggere le proprie minoranze all'estero; questo determina tensioni, conflitti e rivendicazioni territoriali nei confronti degli altri stati;
- b) le minoranze nazionali tendono a garantire la propria identità non solo con l'autonomia amministrativa, ma creando propri stati indipendenti, come hanno fatto per primi gli sloveni ed i croati. Ma, dato il frammischiamento etnico esistente un po'ovunque in Europa orientale, nei Balcani e nell'ex-URSS, le nuove suddivisioni territoriali comportano inevitabilmente la formazione di nuove minoranze che si sentono a loro volta minacciate, ed i cui timori vengono accresciuti dall'attivismo dei nuovi partiti politici su base etnica che sono sorti in molti neo-stati.

Il problema di accordare la geografia con la storia costituisce il punto cruciale della stabilità e della sicurezza in Europa. Dati i valori di cui si fa portavoce l'Occidente (ma anche dati gli interessi di ogni stato europeo ad accrescere la propria area di influenza economica ad Est, anche per rafforzarsi rispetto agli altri partner in vista della futura competizione economica in Europa), tale problema non può essere esorcizzato con la creazione di semplici «cinture sanitarie», che isolino le aree a rischio, nell'attesa che la forza dei vari gruppi etnici e nazionali determini nuovi equilibri, omogeneizzando la composizione etnica delle varie zone sia con la modifica delle frontiere, sia con il trasferimento forzato di popolazioni come sta ora avvenendo in Bosnia-Erzegovina. Né il problema può essere assorbito con la creazione di nuovi poteri centrali *super partes*, che si facciano garanti della tutela dei diritti delle minoranze e che siano in grado di promuovere nuovi

patti di cittadinanza. Solo quando la situazione si sarà assestata sarà possibile proporre nuove aggregazioni multietniche.

Nel breve e medio periodo il problema non è risolvibile. Quindi la politica da seguire è quella di evitare la spiralizzazione e l'estensione territoriale dei conflitti, accettandone l'inevitabilità ed imparando a convivere con essi, come d'altronde è sempre accaduto nel corso della storia.

#### *4.1.2. La questione etnica nell'ex-Unione Sovietica; le minoranze russe*

Dal punto di vista della composizione etnica, la situazione dell'ex-URSS è simile a quella jugoslava. Questo spiega le reazioni suscitate in tutte le repubbliche ex-sovietiche dalle dichiarazioni del presidente Eltsin all'indomani del fallito *putsch* dell'agosto 1991: egli affermò che l'indipendenza delle varie repubbliche avrebbe dovuto comportare una revisione dei confini amministrativi, per trasformarli in frontiere politiche. Nella riunione delle dodici repubbliche della CSI (Comunità degli Stati Indipendenti) tenuta ad Alma Ata il 21 dicembre successivo, fu tra l'altro deciso di lasciare inalterati i confini per cinquanta anni (sic!), affermazione che ovviamente lascia il tempo che trova.

Di fatto, la situazione delle minoranze russe di molte repubbliche è drammatica. Quanto meno è acuta la preoccupazione di non vedere rispettati i loro diritti civili e la loro identità culturale; da dominatori rischiano di trasformarsi in cittadini di seconda serie.

Per molti versi, la posizione delle minoranze russe è simile a quella delle minoranze serbe in Jugoslavia. Esse possono contare sull'appoggio dell'Esercito russo per essere protette e tutelate, come è avvenuto in Moldavia per iniziativa di reparti delle XIV Armata, con azioni non si sa fino a che punto autorizzate o addirittura ordinate da Mosca.

Comunque sia, si sta verificando un esodo delle popolazioni russe dal Caucaso e dall'Asia centrale. Esso accresce le difficoltà eco-



nomiche della Russia e delle stesse repubbliche asiatiche; i russi sono infatti i tecnici più qualificati.

Tale situazione si verifica anche all'interno delle Federazione Russa, specie nelle cinque repubbliche autonome a contatto con l'instabile area caucasica. Mentre circa il 18% della popolazione della Russia non è russa (circa 26 milioni di abitanti), circa 25 milioni di russi vivono nelle altre repubbliche originatesi dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, con forti scarti percentuali rispetto alle popolazioni indigene. Esistono poi quasi sempre altre minoranze nazionali, riportate nella tabella che segue; da questa emerge chiaramente l'instabilità etnica di molte repubbliche, in cui la nazionalità maggioritaria generalmente non raggiunge il 75% della popolazione totale, dato considerato dagli esperti come il livello percentuale di separazione tra gli stati nazionali stabili ed i potenzialmente instabili stati multi-etnici o multiculturali.

	<i>popolazione indigena</i> (%)	<i>russi</i> (%)	<i>altre nazionalità</i> (%)	<i>n. abitanti (in milioni)</i>
Russia	82	—	18	146,5
Ucraina	72	22	6	51,4
Uzbekistan	71	8	21	19,6
Kazakhstan	39	38	23	16,5
Bielorussia	77	13	10	10,1
Azerbaijan	82	6	12	6,9
Georgia	70	6	24	5,3
Tagikistan	62	8	30	5,2
Moldavia	64	13	23	4,2
Kirghizia	52	21	27	4,2
Turkmenistan	71	10	19	3,5
Armenia	94	2	4	3,5
Lettonia	50	33	17	2,7
Estonia	60	30	10	1,6
Lituania	80	8	12	2,7

(\*) Secondo il censimento del 1989 la percentuale di russi residenti nelle repubbliche autonome a contatto con l'area caucasica è la seguente: Nord Ossezia: 30%; Karbadino-Balkaria: 32%; Dagestan: 9%; Ceceno-Inguscezia: 23%; Calmucchia: 38%.

#### *4.1.3. La dimensione economica dei conflitti interni all'ex-Unione Sovietica*

La situazione è quindi potenzialmente conflittuale, tanto più che, nonostante il predominio economico della Russia su quasi tutte le altre repubbliche e la possibilità che essa ha di impiegare il rifornimento di prodotti energetici come un mezzo di pressione (non per nulla l'Ucraina, per affrancarsi dalla dipendenza dalla Russia, ha recentemente concluso un accordo per la fornitura di petrolio iraniano), le repubbliche che sono in condizioni di farlo cercano di sviluppare al massimo l'interscambio con l'Europa occidentale ed orientale. Questo provoca notevoli problemi, data la distorsione del funzionamento dell'economia dovuta al precedente sistema pianificato, con prezzi del tutto diversi da quelli di mercato, e data la non disponibilità di valute convertibili che consentano alle repubbliche di accedere ai mercati mondiali. Si rischia concretamente un crollo economico di molte repubbliche ed una diminuzione del tenore di vita tanto gravi da porre in discussione la legittimità stessa delle nuove classi dirigenti.

Le difficoltà sono accresciute dal fatto che il frazionamento dell'URSS in repubbliche indipendenti ha rotto la preesistente unitarietà del sistema economico, accrescendone la crisi, e dal fatto che il livello tecnologico delle produzioni commerciali non è tale da permettere loro l'accesso ai sofisticati mercati dell'Occidente.

In campo economico Mosca aveva infatti teso a creare un sistema di interscambio del tutto funzionale all'unità sovietica, con una netta prevalenza dell'interscambio interno sul commercio estero. La Russia e solo parzialmente l'Ucraina hanno in effetti una maggiore autonomia. Ma la conversione economica delle altre repubbliche e la loro integrazione con l'economia europea e mondiale comporteranno grossissime difficoltà, come si può facilmente desumere dalla tabella che segue.

L'eliminazione della zona di libero scambio, o quanto meno di baratto, costituita dall'ex-COMECON da un lato e dall'URSS dall'altro, unita ai contrasti etnici e nazionali, che provocano la chiu-

sura delle frontiere, potrà avere degli effetti disastrosi sulla ripresa economica dell'Est europeo e dell'ex-Unione Sovietica; effetti che a loro volta potranno avere ripercussioni politiche interne ed influenzare il livello di conflittualità etnica e nazionale.

COMMERCIO DELLE REPUBBLICHE EX-SOVIETICHE IN PERCENTUALE DEL PIL

	<i>comm. su PIL (totale) (%)</i>	<i>interno all'ex-URSS (%)</i>	<i>estero (%)</i>	<i>popolazione (in milioni)</i>
Totale ex-URSS	30	21	9	284,5
Russia	22	13	9	146,5
Ucraina	34	27	7	51,4
Bielorussia	52	45	7	10,1
Uzbekistan	40	34	6	19,6
Kazakistan	34	29	5	16,5
Georgia	44	38	6	5,3
Azerbaijan	41	35	6	6,9
Lituania	55	47	8	3,7
Moldavia	52	46	6	4,2
Lettonia	54	47	7	2,7
Kirghizia	46	41	5	4,2
Tagikistan	44	38	6	5,0
Armenia	54	49	5	3,5
Turkmenistan	42	38	4	3,5
Estonia	59	51	8	1,6

NOTA: Stime composte dall'autore su dati 1990 da varie fonti. Le figure riportate debbono essere considerate di semplice valore indicativo.

L'irriducibile avversione a qualsiasi potere centrale e quindi a qualsiasi forma di coordinamento economico, dimostrata tra l'altro dal collasso della CSI e dalla mancata partecipazione dell'Ucraina al «vertice» di Taskent del 15 maggio 1992, con la scusa che la CSI sarebbe solo uno strumento dell'imperialismo russo, illustra chiaramente come le decisioni politiche non saranno ispirate a puri calcoli di razionalità economica. Esse obbediranno invece a motivazioni ed a stimoli del tutto diversi.

Comunque sia, la Russia dispone di notevoli strumenti di pres-

sione economica nei confronti delle altre repubbliche ex-sovietiche. Infatti, il commercio interno all'ex-Unione Sovietica delle varie repubbliche si svolge in larghissima proporzione (da 3/4 a 4/5) con la Russia, e quest'ultima dipende meno delle altre dalle importazioni, anche perché possiede la massa delle riserve valutarie. Questi mezzi di pressione potranno essere esercitati ad esempio nei confronti delle repubbliche centroasiatiche, in modo tale da evitare probabilmente che le tensioni esistenti si trasformino in conflitti militari.

#### *4.1.4. L'impatto dell'Islam*

C'è da aggiungere poi che altri possibili conflitti, anche quelli che potrebbero coinvolgere la Turchia e l'Iran nell'Asia centrale o nella Transcaucasia, rimarrebbero localizzati. È al riguardo da notare che le differenze, sia religiose e culturali (l'Azerbaijan e il Tagikistan sono a prevalenza sciita, mentre le altre repubbliche islamiche sono sunnite come la Turchia; il Tagikistan parla una lingua iranica, mentre le altre repubbliche sono turcofone, e così via), sia economiche (ad esempio i contrasti relativi allo sfruttamento delle acque che si immettono nel Mare di Aral), rendono praticamente impossibile l'emergere di una unitarietà islamica in Asia centrale e la possibilità che essa possa esprimere, nel breve e medio termine almeno, una politica aggressiva verso la Russia.

A più lungo termine, l'esistenza di circa venti milioni di musulmani residenti in Russia il cui tasso d'incremento demografico è molto più consistente di quello russo potrebbero modificare la situazione e determinare, ma non prima di qualche decennio, una vera e propria minaccia islamica. Nel breve e medio periodo si potranno semplicemente verificare dei disordini e delle rivolte nelle *enclaves* musulmane in Russia, sostenute dall'esterno. Esse però, anche a seguito della politica di frammentazione etnica seguita dal regime sovietico, ben difficilmente potranno determinare una massa critica tale da porre in difficoltà il governo di Mosca.



A tale frammentazione dell'Asia centrale e della stessa Russia in repubbliche e territori autonomi corrisponde una frammentazione del potere religioso, con quattro «direzioni spirituali», ciascuna presieduta da un mufti e spesso in contrapposizione con le altre:

- Taskent per l'Asia centrale;
- Ufa per la Russia Europea e per la Siberia;
- Makbash-Kala per il Caucaso del Nord;
- Baku per gli sciiti ed i sunniti della Transcaucasia.

L'ottimismo circa la scarsa pericolosità del «problema islamico» deve comunque essere temperato da varie considerazioni. La prima è che difficile capire esattamente (anche per gli specialisti del settore) cosa stia succedendo nel mondo islamico e fino a che punto il fattore religioso possa costituire un fattore di mobilitazione e di aggregazione superiore a quello nazionale. La seconda è che non si conosce l'effetto dell'azione esterna di altri stati islamici, come l'Iran e l'Arabia Saudita, in grado di immettere nell'area immense risorse finanziarie non disponibili all'Occidente, né se tale azione possa servire da catalizzatore per una vera e propria rinascita islamica. La terza è che, a differenza di quanto avviene in Jugoslavia e in Bulgaria, i musulmani costituiscono in Russia un corpo del tutto straniero (come lo sono i russi nelle repubbliche islamiche) e non hanno complessi nei confronti dei russi, sia perché l'Asia centrale era un tempo un faro di civiltà, sia perché i musulmani sono eredi dei conquistatori, sia perché infine le popolazioni afgane etnicamente affini (gli abitanti dell'Afghanistan sono per il 10% uzbeki e per il 30% tagiki) hanno recentemente inflitto una clamorosa sconfitta all'Armata Rossa, braccio secolare di Mosca.

Sta di fatto che il fattore islamico pesa grandemente sulla conflittualità sia dell'Asia centrale sia all'interno della Russia. La manifestazione dei tatars a Mosca nel 1990 è stata organizzata dal Partito della Rinascita Islamica di Kazan, che ha anche sostenuto le repubbliche russe della Tataria e della Ceceno-Inguscizia nel loro rifiuto del trattato federativo con Mosca del 31 marzo 1992. Molto verosi-

milmente i motivi di un eventuale intervento di Mosca consistevano nella protezione delle minoranze russe.

Sotto il profilo geostrategico lo stato «chiave» per l'equilibrio dell'Asia centrale è l'Uzbekistan, e per quello fra la Russia ed il mondo islamico lo è il Kazakhstan, in cui la percentuale di popolazione russa (38%) è quasi pari a quella del principale gruppo etnico, i Kazaki (39%).

Occorre infine accennare al fatto che il risveglio islamico nell'Asia centrale potrà provocare tensioni con la Cina, la cui regione occidentale del Sin Kiang, nonostante la politica di cinesizzazione perseguita da Pechino, è popolata da consistenti popolazioni turcofone, tradizionalmente collegate con i popoli dell'Asia centrale.

#### *4.2. Le principali aree e regioni di conflittualità*

Sarebbe troppo lungo analizzare le complesse vicende storiche che sono all'origine dei conflitti etnici e nazionali, attuali e potenziali, nell'Europa centro-orientale e balcanica e nelle repubbliche dell'ex-Unione Sovietica. In questa sede ci limiteremo ad elencare i principali fra questi conflitti, di cui il futuro sistema di sicurezza europeo dovrà tenere conto.

Nella penisola balcanica vi sono, oltre a conflitti già in atto, diversi focolai:

- a) il conflitto in Bosnia-Erzegovina verosimilmente si avvia a concludersi con la spartizione della Repubblica fra i serbi ed i croati a danno dei musulmani, confinati in una piccola parte del territorio (soluzione che potrebbe creare una situazione di tipo palestinese, con un terrorismo diffuso ed endemico, sostenuto dal mondo islamico);
- b) il nazionalismo albanese comporterà molto probabilmente un conflitto con la Serbia per l'autonomia del Kossovo e della Macedonia occidentale e per la creazione di una «Grande



Albania», sostenuta dal Partito Democratico del presidente Berisha originario del Kossovo;

- c) l'indipendenza della Macedonia comporta un progressivo aggravamento della tensione con la Grecia, preoccupata per il possibile sorgere di un movimento irredentista nelle sue regioni macedoni. Il caso macedone tende in effetti a mettere in movimento tutto lo scenario balcanico, con possibili conseguenze come un'alleanza fra Atene e Belgrado, collegata con Bucarest, un avvicinamento fra la Turchia e la Bulgaria e nuove tensioni fra la Grecia e la Turchia.

L'Ungheria, la cui situazione economica è destinata tendenzialmente a migliorare, eserciterà un'attrazione sempre maggiore sulle minoranze ungheresi esistenti in Voivodina, in Slovacchia e soprattutto in Romania, alle cui aspirazioni di indipendenza non potrà non dare un sostegno attivo, con il rischio di reazioni da parte dei tre stati interessati. Proprio per questo motivo Budapest ha aumentato il suo bilancio della Difesa.

La Polonia avanza rivendicazioni sui territori inglobati dalla Bielorussia e dall'Ucraina a seguito degli accordi Ribbentrop-Molotov del 1939 e sostiene le rivendicazioni autonomistiche della consistente minoranza polacca esistente in Lituania (circa 300.000 unità concentrate nella regione di Vilnius). Inoltre, è preoccupata per un possibile risveglio del nazionalismo tedesco in Slesia ed in Pomerania e per la crescente rigermanizzazione della Prussia Orientale, annessa dalla Russia nel 1945. Comunque, il pericolo che un sostegno delle rivendicazioni polacche ad est comporti analogo comportamento tedesco nei confronti della Polonia occidentale probabilmente bloccherà ogni attivismo di Varsavia in tal senso.

La Romania mira a recuperare i territori della Bucovina e della Bessarabia ceduti all'URSS negli anni quaranta, annettendosi l'intera Repubblica di Moldavia in cui sono presenti, soprattutto in Transnistria, consistenti minoranze russe ed ucraine (550.000 e 650.000 unità rispettivamente su 4,5 milioni circa di abitanti della Moldavia). Il problema della consistente minoranza ungherese in

Transilvania oppone Bucarest a Budapest ed orienta la Romania ad una naturale alleanza anti-ungherese con la Serbia.

Il contenzioso più pericoloso è però quello fra la Russia e l'Ucraina. Esso riguarda diversi settori:

- a) la questione innanzitutto della minoranza russa in Ucraina che ammonta a quasi undici milioni di persone, su cinquantadue milioni circa dell'Ucraina, e che è concentrata nel Donbass ed in Crimea;
- b) il problema della Crimea, ceduta da Mosca a Kiev nel 1954, ma ora rivendicata dal Parlamento russo;
- c) il problema del controllo degli armamenti sovietici, specie della flotta del Mar Nero. Data la sua rilevanza per l'intera sicurezza europea, il confronto fra Russia ed Ucraina avrà, nel seguito, un approfondimento particolare.

#### *4.3. Le convergenze strategiche*

Nei paragrafi precedenti abbiamo già accennato ad alcune convergenze strategiche, come quelle fra Grecia, Serbia e Romania o fra Turchia, Bulgaria e Ungheria. Altre meritano un approfondimento a parte. Dopo aver tratteggiato la particolare posizione strategica dell'Europa orientale, tratteremo in successione i seguenti argomenti: gli accordi di Visegrad fra la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria; il Patto del Baltico; l'Iniziativa Centro-Europea; la CSI; gli accordi fra l'Ucraina, la Polonia e l'Ungheria.

##### *4.3.1. La posizione geostrategica dell'Europa centro-orientale*

Ai primi sintomi di disgregazione del Patto di Varsavia si pensava che i paesi dell'Europa centro-orientale potessero assumere uno status simile a quello della Finlandia, acquisendo un'indipendenza politica ed economica (pur mantenendo in questo campo qualche

legame nell'ambito di un COMECON opportunamente revisionato) ma non un'indipendenza strategica, rimanendo in qualche modo collegati con il sistema di sicurezza sovietico. Successivamente, divenne di moda parlare di «zona cuscinetto» fra l'Unione Sovietica e l'Europa occidentale, facendo acquisire agli stati in esame uno status di non allineamento, con un'indipendenza anche strategica, simile a quella della Jugoslavia.

All'inizio del 1991 la diplomazia sovietica cercò di riacquistare una certa influenza nell'Europa centro-orientale, proponendo ai paesi della zona degli accordi di cooperazione e di amicizia, in cui essi avrebbero dovuto impegnarsi a non entrare a far parte di nessuna alleanza che potesse avere obiettivi contrari agli interessi di sicurezza dell'URSS. Solo la Romania, il 5 aprile 1991, accettò di firmare tale patto. Gli altri stati espressero al riguardo molte perplessità, sia perché più restii ad accettare ingerenze sovietiche nei loro affari interni (anche a causa della sopravvivenza degli apparati dei vecchi partiti comunisti e dei loro servizi di sicurezza), sia perché temevano che tali accordi potessero ritardare la loro integrazione nell'Occidente.

Fu in alternativa elaborato da esperti strategici occidentali il concetto di «garanzie di sicurezza negativa»: gli stati dell'Europa dell'Est avrebbero dovuto assumere uno status simile per certi versi a quello della Germania Est, con l'impegno di non permettere lo schieramento permanente di truppe straniere sul loro territorio. La NATO avrebbe però potuto schierarvi le sue truppe in caso di aggressione sovietica, e altrettanto avrebbe potuto fare l'URSS in caso di aggressione occidentale.

Tutte queste elaborazioni strategiche furono rapidamente superate dalla repentina evoluzione verificatasi a seguito del fallito putsch di Mosca e della disgregazione dell'URSS. L'incertezza che dominava il futuro dell'ex-URSS / CSI e la necessità da parte di Mosca di ricevere il sostegno economico dell'Occidente hanno di fatto consentito a poco a poco un'interpretazione estesa del concetto di sicurezza reciproca e di dialogo e di cooperazione fra la NATO e gli altri paesi europei. Un deciso impulso al riguardo è derivato dalla costi-



tuzione, decisa nel Summit Atlantico di Roma del novembre 1991, del Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (NACC), con un collegamento sempre più organico e profondo della sicurezza dei paesi dell'Est con quella della NATO, anche se in un quadro di collaborazione con Mosca, per sottolineare il fatto che tale estensione non aveva alcun significato minaccioso per i legittimi interessi russi di sicurezza.

Questo era l'unico approccio possibile per fare uscire i paesi dell'Europa dell'Est dal «limbo strategico» in cui si trovavano e per evitare la rinazionalizzazione dei loro sistemi di sicurezza e di difesa, che avrebbe assorbito parte delle scarse risorse disponibili e determinato nuovi motivi di tensioni e di contrasto. Mentre infatti l'esistenza di stati neutrali e di stati non allineati costituiva un fattore di stabilità nell'Europa prima della «rivoluzione» del 1989, dopo tali avvenimenti l'esistenza di una fascia «grigia» del Baltico all'Adriatico ed al Mar Nero sarebbe stata destabilizzante ed avrebbe ritardato la ripresa economica e quindi anche il processo di democratizzazione iniziato da tali paesi.

#### *4.3.2. L'accordo di Visegrad, il progetto baltico, l'iniziativa Centro-Europea e le conferenze balcaniche*

L'accordo di Visegrad concluso il 15 febbraio 1991 fra i tre paesi dell'Europa centrale – la Polonia, l'allora Cecoslovacchia e l'Ungheria – non ha inteso solo promuovere la creazione di un sistema subregionale di sicurezza, evidentemente in funzione anti-russa. Il suo scopo è anche quello di coordinare talune predisposizioni difensive, soprattutto nel settore della difesa aerea, degli approvvigionamenti e della manutenzione dei sistemi d'arma di produzione sovietica che equipaggiano le forze armate dei tre paesi ed i cui pezzi di ricambio scarseggiano ormai gravemente. Anche se fossero state previste misure di difesa comune, esse sarebbero state comunque scarsamente operanti dal punto di vista tecnico, soprattutto per la ridotta omogeneità geostrategica dell'area. Di fatto, qualsiasi

accordo militare fra i tre paesi non potrebbe avere mai molta rilevanza, anche perché ciascuno di essi separatamente guarda all'Occidente e in particolare alla NATO come unica istituzione in grado di offrire una seria garanzia di sicurezza.

Con l'indipendenza delle repubbliche baltiche e la massiccia presenza economica dei paesi scandinavi in esse e nella Russia settentrionale, sta prendendo consistenza la possibilità di concludere degli accordi di collaborazione regionale fra tutti gli stati rivieraschi del Baltico. Un passo in questo senso è l'istituzione del Consiglio degli Stati del Mar Baltico, annunciata a Copenhagen il 6 marzo 1992, che riunisce dieci paesi della zona baltica (Danimarca, Germania, Estonia, Lettonia, Lituania, Finlandia, Norvegia, Svezia, Polonia e Russia). Tale collaborazione potrà avere però un significato solo marginale sotto il profilo della sicurezza, a causa sia dell'enorme superiorità russa nel Baltico orientale che delle tensioni fra Polonia e Lituania. Bisogna poi tener presente che la minaccia più grave alla stabilità dell'area, cioè una reazione di Mosca a salvaguardia delle minoranze russe presenti nelle repubbliche baltiche, non potrebbe essere fronteggiata su base regionale, ma solo da parte della NATO. Comunque, il progetto baltico può contribuire a dare una soluzione al problema della Prussia Orientale, che si porrà prima o poi all'ordine del giorno, anche per la preponderanza economica tedesca nell'intera regione. Nel quadro del progetto baltico si potrebbero ipotizzare la gestione quadripartita (Germania, Polonia, Lituania e Russia) della regione, la sua progressiva smilitarizzazione e la sua trasformazione in zona franca.

Con la sua progressiva estensione e con la crisi jugoslava, l'Intesa Quadrangolare, divenuta Pentagonale nel 1990 con l'adesione della Cecoslovacchia, Esagonale nel 1991 con l'ingresso della Polonia ed infine Iniziativa Centro-Europea nel 1992, con l'ingresso di Croazia, Slovenia e Bosnia (e ultimamente della Macedonia), ed a cui taluni politici ungheresi hanno ipotizzato l'adesione dell'Ucraina, ha perso gran parte della sua rilevanza. Essa comunque non si è mai interessata al settore della sicurezza. D'altro canto, l'assenza della Germania, o meglio l'implicita finalità dell'accordo di competere con

la penetrazione tedesca in Europa centrale, nonché la scarsità dei mezzi finanziari disponibili all'Italia e all'Austria l'hanno in gran parte svuotata di contenuto. Molto probabilmente la sua importanza, anche simbolica, diminuirà ulteriormente.

Le conferenze balcaniche si rifanno al Patto Balcanico, concluso con il sostegno statunitense nel 1954 fra la Jugoslavia, la Grecia e la Turchia con l'obiettivo di rafforzare i collegamenti della prima con il sistema di sicurezza occidentale. Pur essendo un utile foro di dialogo e di collegamento fra i paesi dell'area (ex-Jugoslavia, Albania, Grecia, Turchia, Bulgaria e Romania), non sembra che tali conferenze possano dar vita a veri e propri accordi di sicurezza, se non dopo che l'enorme contenzioso attuale sia stato risolto e i mutamenti politico-strategici in atto si siano conclusi.

#### *4.3.3. La posizione dell'Ucraina, il contenzioso russo-ucraino e le sue implicazioni per la sicurezza europea*

L'Ucraina mira sicuramente ad integrarsi nell'Europa occidentale non solo economicamente, ma anche sotto il profilo della sicurezza, per poter acquisire una certa libertà d'azione e garanzia nei confronti della Russia, da cui è divisa da profondi contrasti. Essi riguardano, come si è già accennato, lo status della consistente minoranza russa nel Donbass e nella Crimea, il possesso della Crimea stessa e la ripartizione degli armamenti sovietici, in particolare della flotta del Mar Nero.

Inoltre, l'Ucraina non può rimanere insensibile rispetto al destino della Moldavia, soprattutto del territorio di Tavropol ad est del Dnestr, abitato da popolazione ucraine e russe. Questo frena le sue possibilità di collaborazione con la Romania.

Per utilizzarli come ponte verso l'Europa occidentale, l'Ucraina ha concluso accordi con l'Ungheria (dicembre 1991) e con la Polonia (gennaio 1992), che concernono anche il settore della sicurezza, mentre con la Cecoslovacchia sono sorte difficoltà a riguardo dei territori slovacchi annessi dall'Ucraina nel 1945.



Comunque tali difficoltà non sembrano insuperabili, soprattutto dopo l'indipendenza della Slovacchia, il cui primo ministro ha firmato con Kiev, nel marzo 1991, un accordo sui confini.

Nel contempo, l'Ucraina ha iniziato a costituire proprie Forze Armate, iniziando a «derussificare» e prendere sotto il controllo le poderose forze dell'Armata Rossa presenti in Ucraina, che, per taluni dei sistemi d'arma considerati nel Trattato CFE, erano numericamente superiori alle forze schierate nella Russia europea, come dimostra la tabella che segue (desunta dalle segnalazioni sovietiche alle trattative CFE di Vienna).

	<i>carri</i>	<i>veicoli corazzati</i>	<i>artiglierie</i>	<i>elc.cbt.</i>	<i>aerei. cbt.</i>
Russia	5.017	6.279	3.480	570	2.750
Ucraina	6.204	6.394	3.052	285	1.431
Bielorussia	2.263	2.776	1.384	82	650

Come avremo modo di approfondire nella sezione dedicata al disarmo, nel maggio 1992 sono stati ripartiti i «tetti» previsti dal Trattato CFE fra i vari distretti militari dell'ex-Unione Sovietica, per cui la situazione è stata parzialmente riequilibrata, soprattutto grazie alla flessibilità dimostrata da Mosca, che ha accettato tetti inferiori addirittura al 50% di quelli previsti in origine per l'URSS europea (ad esempio, 6400 carri sui 13150 consentiti). L'accordo ha permesso l'entrata in vigore del Trattato sulla base dei livelli illustrati nella tabella che segue.

	<i>carri</i>	<i>veicoli corazzati</i>	<i>artiglierie</i>	<i>elc.cbt.</i>	<i>aerei. cbt.</i>
Russia	6.400	11.480	6.415	890	3.450
Ucraina	4.080	5.050	4.040	330	1.091
Bielorussia	1.800	2.600	1.615	80	260

Oltre a questi mezzi, tuttavia, la Russia dispone in Siberia di enormi quantitativi di sistemi d'arma maggiori, in gran parte spostati

oltre gli Urali nell'estate del 1990, sicuramente in violazione dello spirito del trattato. L'Ucraina dal canto suo, dopo aver formulato l'ipotesi di costituire enormi Forze Armate dell'entità di 450.000 unità, ha ridimensionato i propri obiettivi. Ora si parla di 220.000 unità, il che è molto più ragionevole tenendo conto delle risorse che Kiev potrà effettivamente dedicare al settore della sicurezza. Gli altri mezzi verranno tenuti in magazzino, per le unità di mobilitazione.

Un grave problema che Kiev dovrà affrontare, per realizzare un'effettiva autonomia strategica da Mosca, è quello della riorganizzazione dell'industria degli armamenti, che era strettamente integrata nell'ambito dell'Unione Sovietica. Il processo di adeguamento richiederà molti anni. Comunque sia, è del tutto inverosimile che l'Ucraina possa mantenere l'entità dei mezzi prima riportata. Se questo è valido per i mezzi terrestri, ancora di più lo è per le navi, i cui sistemi di comando e combattimento sono attualmente prodotti solo in Russia; essi sarebbero soggetti quindi ad un rapidissimo degrado.

Per quanto riguarda i rapporti fra l'Ucraina e la Russia, è possibile formulare i tre classici scenari di cooperazione, di tensione e di conflitto. Il fattore determinante per il verificarsi di uno scenario anziché di un altro è rappresentato dall'evoluzione della situazione politica a Mosca. Poca influenza avrà invece l'evoluzione della situazione interna in Ucraina. Infatti, nessun governo di Kiev potrà rinunciare né all'indipendenza da Mosca né all'integrità territoriale della Repubblica, consentendo la separazione del Donbass e della Crimea a maggioranza russa. È comunque probabile che l'Ucraina si faccia promotrice, anche per garantirsi contro la superiorità russa, di un irrobustimento dei meccanismi di sicurezza collettiva in Europa, il NACC e la CSCE, che possono aumentare il suo livello di sicurezza, anche se non fornirle una vera e propria garanzia strategica ad est.

Evidentemente lo scenario di una cooperazione, basata sulla complementarietà delle economie russe ed ucraina, è quello più favorevole. Qualora invece dovesse affermarsi a Mosca un regime autoritario, nazionalista e revanscista, la possibilità di un conflitto aumenterebbero notevolmente. Esso dovrebbe essere vinto senza particolari difficoltà da Mosca, ma rischierebbe di prolungarsi in caso di occupa-

zione dell'Ucraina, come è avvenuto dopo la seconda guerra mondiale, quando la resistenza ucraina contro l'URSS è durata anche negli anni cinquanta.

#### *4.3.4. La Russia*

Con il collasso dell'Unione Sovietica la potenza russa non è venuta meno. La Russia non ha bisogno dell'impero per rimanere una grande potenza grazie alle sue immense risorse, al suo grande territorio, all'entità della sua popolazione ed al livello tecnologico delle sue strutture industriali. Sicuramente le energie russe saranno assorbite per lungo tempo dal ripristino della disastrosa situazione economica e della ricostruzione delle infrastrutture estremamente degradate. Ma le tendenze di fondo che nel passato hanno indotto la Russia all'espansione territoriale permangono inalterate: l'assenza di frontiere naturali, la ricerca dell'accesso agli oceani, il senso idealistico, quasi mistico, della missione nazionale russa, la diffusa xenofobia, il senso di insicurezza delle élites slavo-russe.

Le energie russe saranno assorbite anche dall'esigenza di evitare che il «vaso di Pandora» dei nazionalismi interni esploda e dalla necessità di proteggere le popolazioni russe residenti nelle altre repubbliche. Oltre alle zone etnicamente miste all'interno della Federazione stessa, le zone più a rischio sono quelle in cui la percentuale delle minoranze russe è più rilevante: Estonia, Lettonia, Ucraina e Kazakistan. Ben difficilmente qualsiasi governo di Mosca potrebbe sopravvivere ad una disgregazione della Federazione Russa simile a quella conosciuta dall'Unione Sovietica. Poiché per molti anni rimarranno inalterate le basi della potenza militare russa, Mosca sarà pienamente in grado d'intervenire efficacemente. Le minacce provverranno soprattutto dalle popolazioni islamiche (pur nei limiti detti in precedenza), in primo luogo dalle repubbliche e dai territori russi del Caucaso settentrionale. Sarà in esse che probabilmente, per quanto è possibile prevedere ora, avverranno i primi interventi dell'Esercito russo.

Molto più problematico è il destino delle armi nucleari tattiche, disperse in molti depositi ubicati in quasi tutte le repubbliche. Ciò rappresenta un rischio soprattutto in caso di scoppio di una guerra civile generalizzata.

Comunque sia, sono poco probabili a breve termine delle aggressioni russe alle repubbliche originatesi dalla disgregazione dell'URSS o a stati dell'Europa orientale, nonostante le affermazioni revansciste di taluni leader nazionalisti russi appartenenti ai movimenti Pamiat e Soyuz.

Molto più probabile è la continuazione del sostegno russo alle organizzazioni internazionali ed europee di sicurezza collettiva, anche perché esse consentono a Mosca di esercitare una certa influenza, almeno formale, in Europa e nel mondo. L'accettazione occidentale di tale orientamento della Russia post-sovietica potrebbe sicuramente contribuire sia ad una stabilizzazione della politica interna russa, sia ad una maggiore disponibilità di Mosca a risolvere pacificamente i vari contenziosi che la contrappongono alle repubbliche ex-sovietiche.

## **5. La nuova architettura multi-istituzionale della sicurezza europea**

### *5.1. Considerazioni introduttive: le esigenze di sicurezza, le minacce ed il concetto di sufficienza*

Con la scomparsa della minaccia sovietica le esigenze della sicurezza in Europa si sono trasformate da statiche in dinamiche.

Le minacce dirette aeroterrestri all'Europa occidentale sono praticamente scomparse. Tuttavia, la Russia continua a mantenere un forte potenziale di mobilitazione e a disporre di un'impressionante quantità di mezzi bellici, in gran parte schierati ad est degli Urali. Questa situazione sicuramente richiede una capacità compensativa di mobilitazione occidentale per opporsi ad una mobilitazione russa; l'Occidente deve cioè essere in grado di «rigenerare» il potenziale delle difese NATO e di far affluire i rinforzi e i rifornimenti dagli Stati Uniti. L'esi-



stenza di tale capacità compensativa dovrebbe di per sé neutralizzare la minaccia potenziale ed evitare che si traduca in realtà.

Le minacce da sud, escludendo quelle contro la penisola anatolica, sono praticamente inesistenti. Resta invece il potenziale di pericolo connesso con la proliferazione missilistica, nucleare ed anche chimica (non bisogna dimenticare che gli aggressivi chimici hanno un'efficacia militare ridotta in presenza di difese passive adeguate, ma hanno effetti psicologici enormi sulle popolazioni civili). Possono inoltre essere rilevanti a sud le minacce alla regione del Golfo, che sottoporrebbero l'Occidente ad un ricatto petrolifero, nonché le azioni di destabilizzazione dall'esterno nei paesi filo-occidentali del Terzo Mondo, che obbligano l'Occidente ad intervenire pena la perdita di ogni capacità di contenere i conflitti e della stessa credibilità internazionale.

Le altre minacce alla sicurezza europea sono connesse sostanzialmente ai conflitti etnici e nazionali nell'Europa balcanica ed orientale e nell'ex-Unione Sovietica. In questi casi si tratta di effettuare eventualmente delle azioni di *peace keeping* preventivo o successivo e, se del caso, degli interventi militari veri e propri per respingere delle aggressioni e ripristinare lo *status quo*. Al limite, si potrebbe esercitare il diritto-dovere d'intervento in quelli che un tempo venivano considerati affari interni di uno stato, a sostegno dei valori di cui si fa portatore l'Occidente, ad esempio per evitare genocidi o per proteggere l'afflusso di aiuti umanitari internazionali, come è avvenuto in Bosnia.

I rischi ed i pericoli che possono imporre il ricorso a tali interventi sono estremamente diffusi, incerti e indeterminati come tempi, entità delle minacce e modalità delle aggressioni. Generalmente si tratta di situazioni che vanno contro all'interesse generale dell'intero Occidente a proteggere lo *status quo*, specie da minacce esterne o, in modo sempre più rilevante, a proteggere le classi politiche dalla delegittimazione a seguito di ondate di opinione pubblica a favore dell'interventismo umanitario. È da notare poi che l'esistenza di un sistema di sicurezza che contempli la possibilità di tali interventi diminuirebbe i rischi politici a cui sono ora sottoposti gli investimen-

ti economici occidentali; esso potrebbe quindi costituire la matrice dello sviluppo economico e del conseguente consolidamento di sistemi democratici, in particolare nell'Europa orientale.

L'essere in grado di affrontare le minacce costituisce dunque un preciso interesse dell'intero Occidente e dei suoi singoli stati. Ma l'interesse nazionale di uno stato sarebbe perfettamente salvaguardato anche se altri stati intervenissero e risolvessero il problema.

Ad esempio, se la Francia e gli Stati Uniti intervenissero in Bosnia per far cessare il conflitto, l'interesse nazionale italiano di evitare l'afflusso di masse di profughi e la costituzione di centrali di terrorismo islamico in prossimità del nostro territorio sarebbe completamente soddisfatto, senza rischiare la vita di soldati italiani e le lacerazioni politiche interne che inevitabilmente ne conseguirebbero. Il costo del non intervento italiano sarebbe connesso essenzialmente ad un minore peso e presenza politica nelle decisioni circa il futuro assetto del paese, ma sarebbe in parte compensato dalla possibilità di migliori relazioni con la Serbia.

Quanto sopra detto serve a delineare il significato del concetto di «sufficienza», che è divenuto molto di moda nell'individuazione degli obiettivi e dei tetti di forza in assenza di una minaccia diretta al territorio. Tale concetto era valido anche prima e derivava da fattori come l'entità e la qualità della minaccia, dai suoi tempi di preavviso e dall'ampiezza e morfologia delle frontiere da difendere.

Il concetto di sufficienza nelle nuove condizioni politico-strategiche dell'Europa non è più di natura tecnico-militare, ma squisitamente politica. Dipende da una scelta politica circa il peso che si intende giocare sulla scena internazionale, non dalla necessità di difendere interessi vitali irrinunciabili, come l'integrità del territorio. Gli obiettivi di forza non possono essere più essere definiti in astratto, ma sono divenuti delle variabili essenzialmente politiche. Tali scelte non devono essere contingenti, ma devono tener conto, in un quadro generale, delle possibili evoluzioni della propria politica estera e degli interessi nazionali a lungo termine.

In altre parole, il termine «sufficienza» non ha più significato in sé, ma richiede di essere specificato fornendo una risposta, necessa-



riamente politica, ai seguenti quesiti: sufficienza per che cosa? E sufficienza perché? Se non si risponde preventivamente a tali questioni di fondo, qualsiasi pianificazione delle forze avrà difficoltà ad ottenere il consenso dell'opinione pubblica e, quel che più conta, dei ministeri finanziari occidentali.

La difesa dalla minaccia sovietica era organizzata nel contesto di una struttura multinazionale; in modo analogo, qualsiasi intervento nel contesto odierno europeo non potrà mai avvenire su basi puramente nazionali, ma soltanto nell'ambito delle istituzioni di sicurezza e di difesa collettiva dell'Europa.

Il livello di partecipazione nazionale a tali organizzazioni dipende dalle funzioni concrete che esse svolgono, non dalle loro benemerienze passate. È un problema questo che va affrontato consapevolmente e realisticamente, data la pluralità delle istituzioni che operano in Europa nel settore della sicurezza in modo non solo complementare, ma anche competitivo. In Europa esse sono essenzialmente tre: la CSCE, la NATO e la CE/UEO. L'intervento «esterno» dell'ONU in Jugoslavia le ha delegittimate tutte. Esse infatti non si sono ancora convertite per riposizionarsi sul nuovo mercato europeo della sicurezza, adeguandosi alle nuove esigenze ed alle nuove condizioni della sicurezza stessa in Europa. Se questo non sarà fatto in modo chiaro ed inequivocabile, la loro stessa pluralità da un lato servirà come alibi per i vari governi nei confronti delle rispettive opinioni pubbliche interne, e dall'altro creerà delle ambiguità che, come nel caso jugoslavo, di fatto amplificano la crisi anziché contribuire a risolverla. È essenziale che tali ambiguità vengano superate quanto prima, specie in riferimento alle esigenze di sicurezza dell'Est europeo; l'intera area può essere stabilizzata strategicamente solo con un aggancio credibile al sistema di sicurezza occidentale.

## *5.2. Le istituzioni europee di sicurezza*

### *5.2.1. La CSCE*

La CSCE può essere considerato una ONU europea, cioè un siste-

ma di sicurezza regionale ispirato ai principi dei capitoli VII e soprattutto VIII della Carta di San Francisco. La CSCE ha responsabilità globali in Europa. Sia negli accordi di Helsinki del 1975 che nella Carta di Parigi del novembre 1990 si prevede la responsabilità dell'istituzione non solo nel settore della sicurezza, ma anche in quello dei diritti umani e della promozione dei regimi democratici riconoscendole esplicitamente un diritto-dovere d'ingerenza negli affari interni degli stati membri. Essa non dispone però dei mezzi per esercitare tali funzioni. Inoltre, le sue strutture decisionali, fondate sul consenso di tutti gli stati membri e cioè di ben cinquantatré stati, sono inadeguate a garantire la necessaria incisività e tempestività di decisioni.

Risultati particolarmente importanti conseguiti dalla CSCE sono il coinvolgimento nelle decisioni concernenti la sicurezza reciproca e collettiva in Europa di tutti gli stati europei, compresa la Russia, e l'esistenza di un Centro di Prevenzione dei Conflitti. Quest'ultimo potrebbe essere collegato con i sistemi di verifica e di ispezioni previsti nell'ambito degli accordi CFE, CSBM ed «Open Skies».

Il sistema CSCE potrebbe trovare un'espansione a sud con il progetto «Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione nel Mediterraneo», o CSCM, proposto dall'Italia e dalla Spagna a Palma di Maiorca nell'ottobre 1990 e di fatto rimasto solo nelle intenzioni, nonché con un sistema di sicurezza e cooperazione con le repubbliche dell'Asia centrale e, al limite, con uno relativo all'Estremo Oriente. Queste estensioni avrebbero tra l'altro il vantaggio di configurare il sistema di sicurezza europea non come un sistema chiuso, potenzialmente contrapposto a chi non ne faccia parte, ma piuttosto come il nucleo centrale di un futuro sistema «paneuropeo» di sicurezza. Quest'ultimo potrà essere costituito solo allorché sarà stata creata e consolidata la cosiddetta «casa comune europea». Finché non ci sarà tale «casa» non sembra evidentemente realistico pensare che ci possa essere un «tetto» di difesa comune.

Il vantaggio della CSCE consiste essenzialmente nella sua legittimazione a decidere in quali occasioni sia necessario intervenire per ripristinare la pace e la stabilità. Per poterlo fare deve però modificare i suoi meccanismi decisionali. Ciò può avvenire in due modi:

- a) con la costituzione di un direttorio delle potenze maggiori, analogo al Consiglio di Sicurezza dell'ONU;
- b) oppure con l'adozione di un sistema decisionale a maggioranza qualificata, che superi le remore poste dall'attuale vincolo del consenso totale.

La prima soluzione, quella del direttorio o, come viene ora denominato, del «concerto europeo delle potenze», è più funzionale fino a che esisterà una volontà comune delle maggiori potenze, e a condizione che nessuna di esse sia coinvolta direttamente nei conflitti che si vogliono impedire o far cessare.

Il secondo sistema è più «democratico». Esso infatti coinvolge maggiormente gli stati minori e potrebbe essere almeno teoricamente in grado di esprimere decisioni anche in caso di disaccordo delle potenze maggiori.

Tali modifiche sarebbero più accettabili se la CSCE non assumesse le responsabilità operative degli interventi, se rimanesse cioè un'istituzione di sicurezza puramente politica.

Ad ogni modo, la CSCE dovrà risolvere il problema decisionale se vuole mantenere la propria centralità nel contesto europeo. In caso contrario, la sua importanza sarà progressivamente erosa dalla NATO che ha istituito il Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (NACC), per molti versi competitivo con essa, ma dotato di maggiore incisività e snellezza, anche per la presenza operativa della leadership americana.

#### *5.2.2. La NATO*

La NATO ha dimostrato di essere un'istituzione molto vitale, capace di adattarsi ai mutamenti intervenuti in Europa. Essa mantiene inalterata la propria forza, derivante dalle sue strutture integrate di comando, dalla standardizzazione delle procedure, dall'addestramento comune e dalla interoperabilità dei suoi armamenti. Dispone, poi di una potenza leader, gli Stati Uniti, in grado di mobilitare l'ade-

sione degli altri stati membri e di fornire l'ossatura dei (costosissimi) sistemi C3I, l'«intelligence» strategica e operativa, le capacità di proiezione di potenza ed il sostegno logistico per la costituzione di efficienti coalizioni *ad hoc*. Per quanto riguarda le nuove esigenze di sicurezza, le limitazioni principali dell'Organizzazione derivano essenzialmente dalla ristrettezza dell'area di competenza e dal suo ruolo originario limitato alla sola difesa dell'Occidente dalla minaccia sovietica.

Tuttavia, con la costituzione del NACC decisa nel Summit Atlantico di Roma del novembre 1991 e con la sua disponibilità, sancita nella riunione del Consiglio Atlantico di Oslo del 4 giugno 1992, a divenire il braccio armato della CSCE, la NATO si è adeguata almeno parzialmente alle sfide poste alla sicurezza dalla nuova situazione politica in Europa. È stata superata la fase di semplice funzione di «dialogo» e di «collaborazione» con l'Est e con alcune repubbliche dell'ex-URSS, ed è stato precisato l'interesse dell'Alleanza e le sue responsabilità (che peraltro non si sono tradotte in garanzie esplicite) per la sicurezza dei paesi dell'Europa centro-orientale e delle stesse repubbliche ex-sovietiche.

Anche prescindendo dal dibattito, che ci appare alquanto «teologico», sul fatto se la NATO sia una «Comunità di valori» o una «Comunità di interessi», permangono tuttavia talune ambiguità, incertezze e malintesi di fondo.

Il primo malinteso è la tendenza di trasformare la NATO da alleanza militare in politica. La cosa ci sembra senza significato, data la subordinazione del militare al politico. La NATO è sempre stata innanzitutto politica, anche se la sua forza si è basata sulla sua struttura militare integrata.

Il secondo è costituito dalla tendenza della NATO a trasformarsi da sistema di difesa in sistema di sicurezza, con la competizione istituzionale che sta emergendo fra NACC e CSCE e con la richiesta di altri stati europei, tra cui la Russia, di entrare a far parte dell'Alleanza stessa. Ma l'utilità della NATO risiede nella sua forza militare, che verrebbe annullata o quanto meno diminuita da un suo allargamento. Ci sembra quindi necessario che essa continui a rimanere quella

che è, e che lasci le funzioni di sistema politico di sicurezza alla CSCE, la quale, come prima illustrato, dovrebbe però perfezionare i propri meccanismi decisionali. Se la NATO si trasformasse in un sistema di sicurezza paneuropeo-atlantico, si indebolirebbero inevitabilmente i legami fra gli Stati Uniti e l'Europa occidentale. Quest'ultima dovrebbe dotarsi di un'efficace sistema di difesa, correndo però il rischio di uno sganciamento di Washington ovvero di un'intesa di quest'ultima con Mosca, con una nuova edizione aggiornata del «duopolio imperiale» di cui tanto si parlò ai tempi dell'incontro di Reykjavik fra Reagan e Gorbaciov.

Il terzo inconveniente è che troppo spesso gli stati dell'Est europeo pensano che la NATO possa tutelarli da qualsiasi minaccia (essenzialmente da quella russa), mentre l'Occidente coltiva l'illusione che la NATO in quanto tale possa garantirlo dagli effetti dei conflitti etnici e nazionali dell'Est. È estremamente improbabile, almeno nel breve-medio periodo, che questo possa avvenire. La NATO, anche se divenisse appieno il braccio armato della CSCE, non potrebbe mai garantire l'unanimità del consenso degli stati membri per interventi esterni. Potrebbe invece essere un «contenitore» (e punto di forza) da cui si originerebbero coalizioni *ad hoc*, che potrebbero utilizzare le risorse dell'Alleanza e fruire del concorso logistico e politico degli stati alleati non partecipanti direttamente all'intervento.

In relazione ai nuovi compiti ed al nuovo contesto strategico, la NATO si sta dotando, con il Corpo d'Armata di Reazione Rapida, degli strumenti operativi necessari. Dovrà però sicuramente perfezionare i suoi meccanismi di gestione delle crisi. Solo così, in caso di coalizione *ad hoc*, potrebbe mantenere una ragionevole unitarietà e coesione.

Per concludere, si ritiene che fra le tre modalità possibili per l'adeguamento della NATO alle nuove esigenze di sicurezza (ammissione alla NATO di nuovi membri; concessione formale di garanzie di sicurezza ad altri stati; estensione dell'area di responsabilità della NATO), vada adottata una soluzione intermedia fra la seconda e la terza. In tale quadro si dovrebbe affermare l'interesse NATO alla



sicurezza anche dell'Est europeo, ma allo stesso tempo si dovrebbe mantenere una certa ambiguità almeno dichiaratoria (simile peraltro a quella esistente fra gli aspetti dissuasivi e quelli operativi della risposta flessibile), che consenta la flessibilità sempre necessaria per assumere decisioni allorquando non sono possibili pre-pianificazioni di contingenza contro minacce ben precise e caratterizzate. Beninteso, sarebbe meglio che tale ambiguità non esistesse e che gli impegni fossero precisi e al limite automatici. Ma la situazione reale non permette di spingersi oltre garanzie del tutto generiche.

### *5.2.3. La UEO*

L'Unione Europea Occidentale potrà trasformarsi in un'istituzione veramente efficace solo in caso d'indebolimento della NATO, di disimpegno degli Stati Uniti dall'Europa e di consolidamento dell'integrazione politica europea, con il sorgere di una vera e propria federazione, capace di definire interessi politiche e strategie.

In caso contrario, ben difficilmente potrà essere superato il dibattito se la UEO debba essere un «ponte» fra la NATO e l'Unione Politica Europea, oppure il «braccio armato» di quest'ultima. L'unica funzione utile che essa attualmente può svolgere è quella di mantenere un collegamento militare con la Francia e, con il cosiddetto Eurocorpo franco-tedesco, rafforzare (almeno sul piano nominale) i vincoli della Germania con l'Europa comunitaria-atlantica.

È anche da non sottacere il fatto che l'esistenza di un embrione potenziale di difesa europea, alternativa alla NATO, potrebbe indurre gli Stati Uniti a tener in maggiore considerazione gli interessi di sicurezza propriamente europei. Per converso un'insistenza sulla UEO può però indurre il Congresso statunitense ad un progressivo sganciamento degli Stati Uniti dalla sicurezza europea (come già enfatizzato nella campagna presidenziale del 1992).

L'incapacità politica dell'Europa di pervenire alla definizione di obiettivi comuni è stata ampiamente dimostrata dalla crisi jugoslava. La cosa si ripeterebbe in casi simili sia nell'Est europeo sia nel cosid-



detto «fuori area». La mancanza di tale capacità decisionale è destinata a durare fino a che la Germania non assumerà il ruolo di leader politico dell'Europa, sostituendosi agli Stati Uniti. In tale caso la UEO potrà assumere una realtà operativa, finalizzata tuttavia agli interessi tedeschi più che a quelli generali europei. Fino ad allora, essa potrà al massimo servire come alibi per la scarsa determinazione dei singoli stati europei, «coprendo» con la sua autorità e il suo nome misure indolori come gli embarghi o i blocchi navali.

Per poter svolgere una politica di sicurezza veramente autonoma, la UEO dovrebbe in verità dotarsi di capacità operative integrate nei settori dell'intelligence satellitare, dei trasporti strategici e così via. Queste sono capacità di cui ora essa non dispone, ma che è del tutto illusorio pensare di costituire in un periodo di contrazione dei bilanci della difesa occidentale (nonostante le agende di spesa della UEO nel settore dei sistemi di sorveglianza). Vi sarebbe inevitabilmente bisogno del supporto degli Stati Uniti, che è già disponibile nell'ambito della NATO. La UEO potrebbe quindi agire solo come una delle coalizioni *ad hoc* che si originerebbero nell'ambito dell'Alleanza per fronteggiare esigenze particolari.

Vi è inoltre da notare che solo gli Stati Uniti dispongono della credibilità strategica, del prestigio e dell'accettabilità politica nei paesi dell'Est europeo ed anche nel «fuori area», elementi necessari per rendere credibile un intervento militare. Solo l'impegno degli Stati Uniti nell'Est europeo può condizionare la politica di Mosca e, nel Mediterraneo, stimolare un intervento della Germania per la sicurezza del Sud Europa.

In sostanza, parlando della realtà della sicurezza europea, che va fondata sui fatti e non su speranze, su velleità e su fumosi progetti per un futuro sempre incerto, non ci sembra serio dilungarsi ulteriormente sul ruolo della UEO, pur nella consapevolezza che essa potrà divenire importante, se non addirittura essenziale, qualora si costituisse una federazione europea.

In questo contesto ci sembra quindi auspicabile che la UEO adotti strutture speculari a quelle della NATO, e che i rappresentanti permanenti politici e militari dei vari stati membri della UEO siano gli stessi del

Consiglio Atlantico e del Comitato Militare NATO (anche per non creare un eccesso di regime burocratico nell'interazione tra le varie organizzazioni).

### 5.3. Il sistema multi-istituzionale di sicurezza in Europa

Dall'esame delle modalità con cui le attuali istituzioni europee di sicurezza e di difesa collettiva potrebbero adattarsi alle nuove esigenze, modificando i loro ruoli e le loro strutture che riflettono ancora vecchi equilibri superati dalla realtà, si può desumere che il sistema multi-istituzionale di sicurezza dovrebbe comprendere almeno due livelli:

- a) uno paneuropeo, costituito dalla CSCE, avente compiti essenzialmente politici di sicurezza, che legittimerebbe gli interventi come organizzazione regionale istituita ai sensi del capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite;
- b) un livello operativo, costituito dalla NATO (e subordinatamente dalla UEO, qui considerata essenzialmente per rispettare la sensibilità francese), nel cui ambito si genererebbero coalizioni *ad hoc* per gli interventi specifici decisi di volta in volta. Nelle strutture NATO o UEO potrebbero infatti integrarsi, per i singoli interventi, contingenti di valore simbolico-politico forniti da altri paesi CSCE.

Poichè i conflitti che potrebbero compromettere la stabilità e la sicurezza dell'Europa non sono solo quelli interstatuali, ma anche quelli interni, appare necessario fissare a questo proposito dei criteri generali d'intervento. Tali criteri dovrebbero presiedere anche agli impegni del «*peace keeping* preventivo», che verrà illustrato nel paragrafo che segue. Si tratta in sostanza di definire dei principi secondo cui decidere se il conflitto vada considerato interno o subregionale, senza coinvolgimento della stabilità generale, ovvero se esso richieda un intervento collettivo perché potrebbe compromettere tale stabilità. In altre parole occorre valutare le potenzialità di espansione della crisi o del conflitto e le

sue conseguenze sulla sicurezza generale europea. Secondo l'esperto tedesco Uwe Nerlich, le categorie utilizzabili potrebbero essere le seguenti:

- a) il conflitto può destabilizzare l'intero sistema di sicurezza europea, come nel caso di scontro fra la Russia e l'Ucraina o fra la Russia e gli stati baltici;
- b) la crisi può avere conseguenze internazionali, espandendosi a paesi terzi, come avverrebbe per un conflitto per la Macedonia o per il Kosovo;
- c) la crisi può preludere ad una minaccia ai paesi NATO, come nel caso di un'aggressione russa a paesi dell'Europa dell'Est o nel caso di violazione di trattati fondamentali, come quello di Non Proliferazione Nucleare.

Evidentemente l'applicazione pratica di tali criteri di valutazione sarà molto difficoltosa; si dovranno ricercare soluzioni contingenti, valutando un complesso enorme di fattori, anziché risolvere i conflitti in termini di equilibri globali fra i due blocchi o, più concretamente, fra le due superpotenze, come accadeva in precedenza.

## **6. Il futuro e il significato del controllo degli armamenti**

### *6.1. Il ruolo attuale del controllo degli armamenti in Europa; il Trattato CFE*

Le stesse difficoltà che incontriamo nel delineare i contorni della nuova strategia di sicurezza e di difesa in Europa si ripresentano nel definire il ruolo del controllo degli armamenti.

Quest'ultimo non è infatti né una variabile indipendente finalizzata a semplici esercizi di retorica politica, né un bene in sé; è invece un mezzo, come la politica di difesa, ed il suo scopo è quello di realizzare un maggiore potenziale di sicurezza della politica di difesa stessa. I fattori di negoziato internazionale per il controllo degli

armamenti fanno parte della strategia militare e vanno strettamente connessi ad essa.

I grandi accordi sul controllo degli armamenti realizzati fino al 1991 – dagli accordi di Helsinki della CSCE, al Trattato INF, allo START, al CFE, al CSBM – facevano riferimento ad una situazione politico-strategica profondamente diversa da quella attuale; erano cioè collegati con il confronto bipolare fra la NATO ed il Patto di Varsavia. È proprio in tale contesto che era stato possibile adottare non solo delle «misure operative» di controllo degli armamenti, come le CSBM, intese ad aumentare la trasparenza ed a diminuire la possibilità di equivoci rendendo meno acuto il cosiddetto «dilemma della sicurezza», ma anche talune «misure strutturali» finalizzate alla diminuzione effettiva del livello di armamenti e degli oneri finanziari e sociali della difesa. Nei casi limite, esse hanno comportato addirittura, come per gli accordi INF, l'eliminazione completa di talune categorie di sistemi d'arma già schierati. Generalmente però tali misure si sono concretizzate nella fissazione di tetti e di vincoli allo schieramento, come nel caso degli accordi CFE, riferiti alla zona «ATTU» («ATlantic To Urals», dall'Atlantico agli Urali) e relativi a cinque sistemi d'arma principali.

Nel futuro tali accordi potranno venire completati ed adeguati alla nuova situazione, tenendo conto della disgregazione dell'Unione Sovietica, che nella sua parte europea, cioè in quella coperta dal Trattato CFE, è attualmente frazionata in dieci repubbliche indipendenti, divise tra di loro da profondi contrasti che potrebbero addirittura sfociare in conflitti.

La Carta di Parigi ha riconosciuto l'unitarietà della sicurezza europea; di conseguenza, un conflitto fra le repubbliche ex-sovietiche coinvolge, almeno indirettamente, tutti gli stati che hanno sottoscritto gli accordi CFE. È stato quindi particolarmente importante procedere alla ripartizione dei tetti delle singole categorie di armamenti tra le varie repubbliche. L'accordo concluso a Taskent il 15 maggio 1992 tra le repubbliche ex-sovietiche con forze schierate nella zona «ATTU» ha permesso l'entrata in vigore del Trattato il 17 luglio 1992. La ripartizione adottata sembra sufficientemente

equilibrata. Alle quote spettanti alle tre repubbliche slave dell'ex-URSS abbiamo già accennato; per quanto riguarda le repubbliche caucasiche e per la Moldavia, l'accordo ha livellato l'entità degli armamenti nel senso indicato nella tabella di seguito riportata, che confronta il numero degli *items* esistenti nel febbraio 1991 (secondo le segnalazioni fatte dall'URSS alla CFE) ed i nuovi tetti.

	<i>carri armati</i>		<i>veicoli corazzati</i>		<i>artiglieria</i>		<i>aerei</i>		<i>elicotteri</i>	
	<i>prima</i>	<i>tetti</i>	<i>prima</i>	<i>tetti</i>	<i>prima</i>	<i>tetti</i>	<i>prima</i>	<i>tetti</i>	<i>prima</i>	<i>tetti</i>
Moldavia	155	210	402	210	248	250	—	50	—	50
Georgia	850	220	1.054	220	363	285	245	100	48	50
Armenia	258	220	651	285	357	285	—	100	7	50
Azerbaijan	391	220	1.285	285	463	285	124	100	24	50

Occorre ovviamente vedere se l'accordo sarà attuato; ma ciò si potrà sapere solo nel corso del 1993 quando le repubbliche, che hanno dichiarato la loro proprietà su tutti gli armamenti dell'ex-Armata Rossa esistenti sul loro territorio, inizieranno effettivamente ad eliminare le eccedenze e potranno ricevere gli armamenti che loro mancano. Per fare un solo esempio, l'Armenia dovrebbe rilevare cento aerei, ma c'è da chiedersi dove potranno essere schierati e con quali supporti logistici potranno essere tenuti in efficienza. Per il momento, i tetti previsti dal Trattato servono solo per definire il numero delle verifiche effettuabili.

## 6.2. *Il futuro del controllo degli armamenti nella nuova situazione geostrategica dell'Europa*

Il rapido evolversi della situazione politica all'inizio degli anni novanta ha indotto a superare le difficoltà tecniche e le lungaggini delle trattative bilaterali, ricorrendo invece ad un approccio di «unilateralismo bilaterale» come si è verificato nel caso delle proposte di Bush e delle controproposte di Gorbaciov circa un'ulteriore riduzione dei



tetti previsti dagli accordi START, che hanno portato alla firma del Trattato START II, nonché nel caso dell'eliminazione delle armi nucleari tattiche imbarcate, dei proiettili nucleari di artiglieria e dei missili nucleari a corto raggio.

Ma questo è stato possibile perché la situazione bipolare residua rendeva tali accordi strutturali relativamente semplici e perché gli equilibri globali avevano più importanza di quelli regionali e subregionali. Ora la situazione è profondamente diversa; differenti dovrebbero essere quindi i concetti base a cui ispirare i nuovi accordi «strutturali» sul controllo degli armamenti. È necessario passare da concetti di equilibrio globale alla definizione di equilibri regionali e subregionali, esercizio evidentemente molto difficile da effettuare e che richiede metodologie molto complicate, data la possibilità delle medesime forze militari di svolgere contemporaneamente compiti del tutto diversi. Per fare un esempio, l'entità delle forze ucraine necessarie per difendere la Repubblica da un attacco russo darebbe una grande superiorità a Kiev rispetto alla Moldavia ed alla Romania.

Il punto fondamentale è quello di trovare degli equilibratori esterni (ad esempio le funzioni svolte dalla NATO come braccio armato della CSCE) il cui intervento potenziale venga considerato negli equilibri locali.

Si tratterebbe in definitiva dell'estensione del concetto di *peace keeping* da un significato solo successivo o *ex post* di verifica e di consolidamento delle condizioni di pace conseguenti ad un conflitto, ad uno preventivo. In quest'ultimo si concretizzerebbero i criteri che sono poi posti alla base della Carta di Parigi e del concetto di reciprocità della sicurezza in Europa.

Come caso limite, si potrebbe ipotizzare uno schieramento simbolico delle forze delle grandi potenze nei paesi che si sentono più esposti. Ad esempio, lo schieramento di qualche battaglione americano sulla frontiera orientale polacca e di qualche battaglione russo su quella occidentale potrebbe consentire alla Polonia un livello di sicurezza ed una diminuzione delle sue spese militari veramente notevole.

Qualora non fosse possibile lo schieramento di forze dei paesi

maggiori si potrebbe pensare alla costituzione di raggruppamenti regionali di difesa e allo schieramento reciproco permanente di forze dei vari paesi facenti parte di essi, almeno negli stati più esposti che ne facciano richiesta. Queste forze verrebbero coinvolte in un'eventuale aggressione, dando maggiori garanzie di reazioni da parte degli altri stati contro quello aggressore.

Qualora invece non fosse possibile uno schieramento permanente, anche uno temporaneo potrebbe costituire una misura significativa, anche se in effetti molto meno efficace della precedente. Infatti, esisterebbe sempre il dubbio che uno stato non effettui la prevista rotazione di unità in caso di aumento della tensione, facendo quindi inasprire la crisi anziché attenuarla; la mancata rotazione costituirebbe infatti un invito implicito all'aggressione.

Sempre nel quadro della definizione del nuovo ruolo del controllo degli armamenti in Europa, un'altra misura che potrebbe essere adottata è quella di frazionare ulteriormente le aree previste nel Trattato CFE, allo scopo di conferire loro un significato strategico coerente con le trasformazioni intervenute nella nuova situazione politica dell'Europa.

Per fare un esempio, praticamente tutta l'Ucraina faceva parte dei Distretti Militari dei Carpazi, di Kiev e di Odessa compresi negli accordi CFE nella zona centrale allargata, cioè nella cosiddetta area 4.2. Di conseguenza il trattato non verrebbe violato formalmente se i 2850 carri armati ucraini ammessi venissero concentrati nei paesi della frontiera con la Moldavia e con la Romania.

Nel nuovo trattato si potrebbe invece prevedere la suddivisione dell'area 4.2. per quanto riguarda il territorio ucraino in tre fasce delimitate dai fiumi Bug e Dnepr, accordandosi su tetti massimi posti sotto controllo CSCE/CFE per ciascuna delle tre zone. Qualora la concentrazione di carri sui confini romeni e moldavi superasse un certo livello, la NATO potrebbe essere autorizzata a schierare la propria forza mobile di intervento immediato (che ha solo compito di deterrenza) sui confini ucraini o parte del suo Corpo d'Armata di Reazione Rapida, che ha anche capacità di combattimento, nelle zone esposte, ad esempio in Transilvania.

È facile rendersi conto delle difficoltà che presentano tali automatismi, ed anche del pericolo che il loro carattere meccanicistico possa provocare un inasprimento delle crisi, anziché una loro soluzione, innescando automatismi simili a quelli dei sistemi di mobilitazione europei del 1914. Tuttavia, se l'area di teatro è denuclearizzata, se l'entità delle forze coinvolte è limitata, e se tali forze sono multinazionali, il loro intervento appare suscettibile di dare concretezza al concetto di sicurezza reciproca e di sbloccare anche i negoziati su ulteriori misure strutturali di controllo degli armamenti, eventualmente con approcci di «unilateralismo bi- o multilaterale», se qualche potenza decida di assumersi un tale impegno.

Solo così si potrebbero diminuire ulteriormente i livelli degli armamenti in Europa ed aumentare allo stesso tempo la sicurezza complessiva, situazione che non necessariamente si verificherà se le misure di disarmo saranno lasciate a decisioni nazionali puramente unilaterali, affidate per di più ai ministri finanziari e non a quelli della Difesa, al di fuori di ogni logica strategica. Solo in tal modo il controllo degli armamenti potrebbe mantenere il ruolo centrale che ha assunto negli ultimi anni per la sicurezza europea e contribuire a dare significato concreto al concetto di sicurezza reciproca e collettiva in Europa.

Un'altra conseguenza dei mutamenti politico-strategici intervenuti nel nostro continente è che da un lato si è annullata ogni distinzione fra stati allineati, neutrali e non allineati e, dall'altro, hanno assunto un ruolo centrale le misure di mobilitazione e di ricostituzione delle forze. A questo proposito va sottolineato che sempre più forti saranno le tendenze ad adottare dei livelli ridotti di prontezza operativa per la massa delle forze. Faranno eccezione le sole unità di rapida reazione, tendenzialmente multinazionali, e verosimilmente sempre più professionalizzate ed orientate ad interventi di stabilizzazione, cioè di *peace keeping* non solo successivo, ma anche preventivo.

Un sistema misto di unità professionali a prontezza operativa complete di unità di milizia destinate alla difesa del territorio appare la soluzione ideale per molti paesi.

Alla luce di quanto detto, molto meno significative sono a nostro avviso le proposte di estendere i tetti CFE ad altri *items* ed al personale, settore quest'ultimo trattato nel documento CFE 1/A firmato a Helsinki il 10 luglio 1992. Un tale approccio ci sembra più collegato a preoccupazioni connesse con la precedente situazione politico-strategica dell'Europa, anziché con la presente determinatasi dopo la disgregazione dell'URSS.

Conserveranno infine la loro attuale importanza determinante le misure operative di controllo come le CSBM, e le ispezioni previste da accordi del tipo «Open Skies», necessarie tra l'altro per attivare il Centro di Prevenzione dei Conflitti della CSCE costituito, per ora solo embrionalmente, a Vienna. Questo Centro potrebbe in futuro costituire un po' il «cervello» ed il centro motore di tutto il sistema europeo di sicurezza, avvalendosi come braccio operativo principalmente delle forze della NATO. A tale centro dovrebbe essere collegato anche il gruppo consultivo per le verifiche CFE, che, per le ragioni prima illustrate, dovrebbe estendere il suo interesse agli stati neutrali e a quelli non allineati.

## **7. I riflessi sugli interessi nazionali e sul sistema di sicurezza italiana**

### *7.1. La nuova situazione geostrategica dell'Italia*

Anche se la nuova situazione internazionale non ha determinato per l'Italia un'apertura di opzioni alternative radicali, come è avvenuto per la Germania e per la Turchia, i mutamenti intervenuti nell'assetto geostrategico mondiale hanno comunque sicuramente accresciuto l'autonomia nazionale. Sono aumentate anche le possibilità di svolgere un ruolo e di assumere delle responsabilità maggiori che in passato, pur nel quadro delle scelte fondamentali dell'Italia, quella atlantica e quella europea, che mantengono piena validità. L'Alleanza Atlantica non soddisfa più completamente, come in passato, le esigenze della sicurezza italiana, ed è possibile che

vengano a crearsi contrasti fra le percezioni e gli interessi statunitensi, quelli degli altri alleati e quelli nazionali, sia nei Balcani che nel Mediterraneo.

Anche l'integrazione politica europea è tutt'altro che completata, come si è visto nella crisi jugoslava, durante la quale sono riemerse memorie storiche che hanno sicuramente influito sulle politiche dei vari stati europei. In sintesi, è in atto un vero e proprio processo di «rinazionalizzazione» delle difese in Europa, come dimostrano anche le recenti ristrutturazioni delle Forze Armate europee. La costituzione di unità multinazionali non deve trarre in inganno. In realtà multinazionali sono solo i comandi, mentre le unità rimangono nazionali e «a doppio cappello».

La maggiore autonomia italiana si è già materializzata negli ultimi anni con talune iniziative (alcune di fatto fallite, almeno nel breve periodo): la «Quadrangolare», ora Iniziativa Centro-Europea (CEI), del novembre 1989; la CSCM dell'ottobre 1990; gli accordi con la Francia e la Spagna per il Mediterraneo occidentale; il gruppo 5 + 5 sempre relativo alla stessa area; la politica (anche se troppo spesso contraddittoria) perseguita nella crisi jugoslava e infine la presenza di un contingente logistico in Albania.

Se però ci soffermiamo a considerare come avviene la definizione degli interessi nazionali italiani, ci rendiamo conto che essi, più che essere delineati alla luce di considerazioni propriamente geopolitiche, sono stati definiti sulla base di valutazioni «geoeconomiche», e verosimilmente continueranno ad esserlo, anche in relazione alla relativa debolezza politica e militare del nostro Paese. La componente militare non è però trascurabile; l'assunzione diretta da parte dell'Italia di responsabilità, e dei conseguenti rischi ed oneri, ha dei riflessi considerevoli sulla tutela dei suoi interessi generali. Non bisogna dimenticare il fatto che è esistito un collegamento fra la partecipazione a pieno titolo dell'Italia al G7 e la sua decisione di schierare gli euromissili a Comiso. Tale situazione si ripeterà verosimilmente in futuro. Senza una politica attiva e coerente l'Italia rischia quindi di essere esclusa dai veri centri decisionali in Europa, cioè da un «direttorio» o «concerto» europeo, che prima o poi verrà costituito.



La nuova situazione comporta una revisione delle strutture operative, soprattutto delle forze terrestri e parzialmente anche di quelle aeree e navali. Tale esigenza è stata recepita sia dal documento della Commissione Difesa, sia dal «Nuovo Modello di Difesa» presentato al Parlamento il 26 novembre 1991, sia infine dalle indicazioni sull'aggiornamento di tale modello fornite dal Ministro della Difesa all'inizio di quest'anno.

È da rilevare al riguardo che, non essendo la politica di difesa una politica, ma la difesa di una politica, sarebbe stato necessario che le proposte formulate fossero inquadrare in una definizione più generale dell'intera politica estera, degli interessi nazionali italiani e degli scenari in cui si ritiene possibile l'impiego della forza militare da parte dell'Italia. Senza la definizione di tali parametri è praticamente impossibile definire razionalmente gli obiettivi di forza da perseguire, e procedere così alla pianificazione generale della difesa. Quest'ultima di fatto ha continuato ad essere impostata secondo i precedenti criteri, come se nulla fosse cambiato in Europa, prevedendo semplici ridimensionamenti delle strutture e dei programmi di acquisizione dei nuovi mezzi.

Per comprendere il significato del concetto di «sufficienza» richiamato più volte dal modello di difesa, è essenziale fare riferimento alla decisione politica che sta a monte delle ipotesi d'impiego della forza militare italiana. Venti o quindici brigate e venti navi di altura possono essere sufficienti o insufficienti solo se rapportate a ipotesi di impiego e a compiti ben precisi, che non possono essere definiti autonomamente a livello tecnico-militare ma devono essere predeterminati a livello politico generale.

Occorre tenere poi conto del fatto che, pur nel quadro di una maggiore autonomia, l'Italia continuerà prevalentemente ad agire in ambito multinazionale. Essa dovrà quindi tener conto dei punti di forza e di debolezza anche degli alleati, realizzando nel proprio strumento militare una gravitazione nei settori in cui la NATO e gli Stati Uniti sono più carenti, cioè nelle forze terrestri d'intervento ad alta tecnologia e specializzazione. Va da sé, ad esempio, che l'invio tempestivo di una brigata nel Golfo avrebbe dato un peso negoziale

all'Italia ben superiore a quello di cento Tornado o di venti navi, anche se, evidentemente il «costo» politico interno sarebbe stato ben superiore.

Il problema è comunque di carattere politico. Se si vuole fare semplice atto di presenza, basta inviare qualche nave; se si intende invece influire veramente sulla situazione, non vi è alternativa all'invio di qualche battaglione. È la politica che deve decidere se correre dei rischi per trarne maggiori benefici oppure mantenere un basso profilo. In questo secondo caso gli obiettivi di forza terrestri dovrebbero essere inferiori a quelli auspicabili invece nel primo caso; sarebbe infatti inutile costituire e mantenere delle unità se mancasse poi la volontà politica di impiegarle.

#### *7.2. Le dimensioni continentali, mediterranee e balcaniche della politica di sicurezza e difesa italiana*

La collocazione geostrategica dell'Italia, al tempo stesso continentale, europea e mediterranea, determina un duplice orientamento della politica di sicurezza; da un lato verso l'Europa balcanica ed orientale e l'ex-Unione Sovietica; dall'altro, verso il Mediterraneo e le aree ad esso strategicamente collegate.

Le esigenze del primo «asse» comportano un coordinamento cooperativo/competitivo soprattutto con la Germania. Quelle del secondo, con gli Stati Uniti e, limitatamente al Mediterraneo occidentale, con la Francia e con la Spagna. È difficile stabilire a quale delle due esigenze attribuire una priorità, anche perché le possibilità d'azione concreta dell'Italia trovano dei limiti strutturali politici, economici e militari in relazione al differenziale di potenza di cui essa dispone rispetto agli altri attori politici, economici e strategici operanti nelle due aree. Tali limiti sono tali che l'Italia non può più scegliere, come le era invece possibile dopo l'unificazione nazionale, tra una politica di penetrazione nell'Europa danubiano-balcanica, alleandosi con la Francia e con il Regno Unito, ed una di espansione anti-francese nel Mediterraneo, alleandosi con gli Imperi Centrali. La situazione odierna è profonda-

mente differente da quella allora e ogni analogia storica sarebbe addirittura fuorviante.

Tuttavia, l'estensione delle grandi istituzioni occidentali all'Europa orientale e all'ex-Unione Sovietica, ed il fatto che gli Stati Uniti manterranno una forte presenza nel Mediterraneo più che nell'Europa orientale e balcanica (come dimostra il caso jugoslavo), fanno attribuire una logica priorità a quest'ultima dimensione. In queste aree si gioca infatti il ruolo dell'Italia nell'Europa e nella futura divisione internazionale del lavoro, qui gli spazi d'autonomia e quindi di responsabilità italiane possono essere maggiori, mentre in Mediterraneo (con l'eccezione forse di quello occidentale ad esclusione della Libia), l'Italia potrà svolgere un ruolo solo subordinato. L'unica area del bacino mediterraneo in cui sarebbe configurabile un impegno significativo di forze terrestri italiane, ovviamente in ambito NATO, è l'Anatolia sud-orientale, per proteggere la Turchia da un'aggressione iraniana.

Comunque sia, la politica italiana deve incorporare, in un certo senso come la tedesca, una certa ambiguità fra la priorità attribuita all'Europa e quella data ai rapporti con gli Stati Uniti, che nasce anche dalla consapevolezza che la sicurezza italiana in Mediterraneo può essere garantita solo dagli Stati Uniti. Questi ultimi comunque rimarranno presenti nel bacino per il loro perdurante interesse per Israele, per l'aumentata importanza della Turchia e per il collegamento strategico esistente fra il Mediterraneo orientale e le zone petrolifere del Golfo.

Per quanto riguarda la posizione italiana nell'Europa centrale e balcanica, qualche dubbio sorge invece circa l'opportunità di dare molta enfasi all'Iniziativa Centro-Europea. La crisi della Jugoslavia, l'allontanamento della Serbia dall'Europa e soprattutto l'allargamento dell'organizzazione alla Polonia o l'eventuale accesso ad essa dell'Ucraina sembrano svuotarla completamente di contenuto, anche in relazione alle risorse che l'Italia può destinarvi ed all'esclusione della Germania, stato nettamente dominante nella regione. Il mantenimento della CEI avrebbe senso solo in due casi: in primo luogo, se l'Italia ricevesse il supporto degli Stati Uniti, della Francia e del Regno Unito e



potesse coordinare i loro sforzi nell'area, sostanzialmente per contenere l'espansione tedesca; in secondo luogo, in un contesto del tutto opposto, se nell'organizzazione entrasse la Germania e se l'Italia svolgesse nell'Europa centro-orientale una politica complementare a quella tedesca, coordinata ma non completamente subordinata ad essa, come è invece avvenuto nel caso del riconoscimento della Slovenia e della Croazia.

In alternativa all'Iniziativa Centro-Europea, una certa presenza italiana ad Est, a raggio d'azione ed obiettivi più limitati, può essere realizzata a mezzo dell'Associazione transnazionale Alpe Adria, a cui aderisce anche la Baviera. Essa è utile per sviluppare complementarità economiche a livello delle piccole e medie imprese tra le regioni interessate.

Né la CEI né, tanto meno, l'Alpe Adria si sono mai occupate di problemi di sicurezza, né verosimilmente potranno mai occuparsene direttamente. Si occupano invece di economia, di ecologia, di telecomunicazioni e di trasporti, fornendo un foro per il dialogo e la cooperazione. Tuttavia l'Alpe Adria ha sicuramente favorito la separazione della Slovenia e della Croazia dalla Jugoslavia.

Dal punto di vista della politica di sicurezza, invece, rapporti bilaterali di addestramento congiunto e di scambio di unità con la Repubblica Ceca; la Repubblica Slovacca, l'Ungheria e la Polonia potrebbero essere utili, anche per mandare dei segnali della presenza e dell'interesse dell'Italia alla sicurezza di tali paesi.

Tutte le decisioni che l'Italia deve prendere nei settori delineati dovrebbero però essere tempestive e non sottoposte al burocraticismo e all'inerzia delle decisioni amministrative. Si tratta degli investimenti forse più importanti che possono ora essere fatti per la politica di sicurezza italiana, e relativa strumentalità di questa per la politica di penetrazione economica, vero valore aggiunto in tutto il discorso.

Il problema del Mediterraneo non rientra specificamente nel presente studio. È però da rilevare che la CSCM da un lato ed il gruppo 5+5 dall'altro, se mantenuti almeno sulla carta, continueranno a rappresentare elementi nominali utili per il mantenimento di un

dialogo, più che per il rafforzamento della sicurezza. Quest'ultima continuerà ad essere basata sulla presenza statunitense e sul mantenimento della coesione della regione meridionale della NATO, nonostante il contenzioso fra la Grecia e la Turchia per Cipro, a cui potrebbero aggiungersi i contrasti a proposito della Macedonia. Non è escluso che l'Italia debba in futuro effettuare una scelta se preferire la Grecia o la Turchia. Un comportamento ambiguo, alla ricerca forse di impossibili mediazioni come quello tenuto nella crisi jugoslava, inciderebbe negativamente sul prestigio e sugli interessi italiani. A parer nostro, se una scelta dovrà essere fatta essa deve essere quella a fianco della Turchia, come faranno anche gli Stati Uniti e la Germania, nonostante i recenti screzi.

L'Italia potrebbe essere infine coinvolta in un attacco serbo all'Albania, effettuato come reazione al sostegno dato da quest'ultima ai movimenti indipendentisti del Kossovo. Per tale eventualità, si potrebbe ipotizzare un impegno preventivo italiano di intervento, da concordarsi almeno con gli Stati Uniti e con la Turchia, se non addirittura lo schieramento anticipato di un ridotto numero di unità multinazionali dei tre paesi. Solo così si potrebbe convincere la Serbia, verosimilmente imbalanzata dai successi nella Bosnia e dall'inazione dell'Europa, che la Comunità internazionale non mancherebbe di reagire contro un'eventuale aggressione all'Albania. Tale decisione darebbe altresì alle popolazioni islamiche dei Balcani la sensazione che l'Occidente non le stia abbandonando alla loro sorte, come è successo per i musulmani della Bosnia. Così agendo, però, da un lato si susciterebbero sicuramente le proteste della Grecia, e dall'altro si potrebbe oggettivamente indurre Tirana a sostenere in modo più aggressivo i movimenti indipendentistici albanesi non solo nel Kossovo, ma anche nella Macedonia occidentale, rendendo la crisi del tutto ingovernabile. Nonostante questi inconvenienti si è dell'avviso che sia opportuno concedere tale garanzia per l'effetto di pressione che potrebbe esercitare su Belgrado, anche per una conclusione del conflitto in Bosnia-Erzegovina.



### *7.3. Le conseguenze sulle strutture delle Forze Armate italiane*

Il «Nuovo Modello di Difesa» italiano prevede degli obiettivi di forza decisamente inferiori ai tetti previsti per l'Italia dagli accordi CFE. Di conseguenza, il nostro Paese ha tutto l'interesse a proporre delle ulteriori riduzioni, oltre che a promuovere delle misure operative del tipo CSBM quanto più possibili vincolanti e rigide, che determinino un freno alla conflittualità potenziale esistente in Europa. In tale quadro l'Italia potrebbe farsi promotrice di proposte di schieramento deterrente di unità multinazionali simboliche nei paesi a rischio, allo scopo di prevenire lo scoppio dei conflitti e dare una certa efficacia alla dissuasione, requisito basilare per qualsiasi sistema di sicurezza che vuole essere tale.

Le priorità principali della difesa italiana riguardano, a parte un assetto funzionale del vertice politico-strategico che possa consentire una gestione efficace e tempestiva delle crisi, la disponibilità di forze d'intervento terrestri che siano veramente impiegabili sotto il profilo politico interno, e quindi su base professionale e non di leva (o di leva «volontarizzata»). Esse dovrebbero comprendere non solo unità di combattimento, sia pesanti che leggere che aeromobili (avendo queste ultime una fisionomia intermedia fra le prime due), ma anche supporti tattici (antiaerei ed antimissili, mezzi di fuoco di precisione in profondità, mezzi di guerra elettronica, forze speciali ecc.), in possesso del livello tecnologico ed addestrativo più elevato e dotati, come le brigate, di un'elevata mobilità strategica. Data l'esistenza di pericoli ampi e diffusi, sia ad est che a sud, e la possibilità che i conflitti si sviluppino contemporaneamente in diverse zone, l'entità auspicabile delle forze dovrebbe ammontare all'incirca ad otto brigate (orientativamente, tre pesanti, tre leggere e due aeromobili), in modo da garantire la possibilità di impiegarne contemporaneamente anche quattro per lunghi periodi (procedendo a rotazioni di massima semestrali).

Dopo il collasso dell'unità statale sovietica non sono più ipotizzabili realisticamente (o comunque i ministri del Tesoro ed il Parlamento non ci crederebbero più) minacce dirette al territorio nazionale con tempi di preavviso inferiori ai cinque-dieci anni. Una

minaccia diretta potrebbe originarsi solo dopo la ricostituzione di una federazione, anche se limitata alle tre repubbliche slave, che dovrebbero però invadere gli stati centro-orientali europei prima di poter esercitare una minaccia effettiva sull'Occidente. Pertanto, l'Esercito potrebbe eliminare la componente di milizia che era stata ipotizzata nel corso di nostri precedenti studi (*Italia, Sicurezza. Modello di difesa per gli anni 90*, Bologna, DSE, 1992) abolendo la coscrizione obbligatoria in tempo di pace e ridimensionando le strutture territoriali e logistiche esistenti. Per quanto riguarda il Sud, non esistono minacce terrestri al territorio nazionale provenienti da quella direzione; per piccoli colpi di mano ed infiltrazioni di commandos e di terroristi appaiono più che sufficienti le Forze di Polizia e dell'Arma dei Carabinieri, nonché le unità professionali non impiegate all'estero che potrebbero effettuare gli interventi più massicci.

I contributi alla protezione civile e all'ordine pubblico costituiscono compiti complementari che continueranno ad essere assolti dalle unità professionali nel limite delle loro possibilità. La struttura professionale consentirà un ampliamento dell'impiego dell'Esercito in concorso con le Forze di Polizia contribuendo a contrarne l'espansione organica.

L'esercito professionale fornirebbe i quadri per un'eventuale mobilitazione da attuare previo ripristino della coscrizione obbligatoria. In sostanza, avrebbe delle strutture simili a quelle della *Reichswehr* ed una consistenza al massimo analoga a quest'ultima. Presupposto per l'adozione di tale riforma è non solo la disponibilità dei volontari qualitativamente e quantitativamente necessari, ma anche un loro costo ragionevole, che non assorba cioè le intere disponibilità di bilancio, impedendo l'ammodernamento dei mezzi e l'addestramento delle unità. L'unico sistema realisticamente possibile al riguardo nelle situazioni concrete della società italiana è l'adozione di un sistema di complementarietà fra l'immissione negli ambiti ruoli permanenti delle Forze di Polizia, dei sottufficiali e forse anche degli ufficiali e degli impiegati ed operai della Difesa e lo svolgimento di un servizio volontario militare, orientativamente di tre anni. È una soluzione da noi auspicata sin dall'inizio del 1990 e che sta racco-

gliendo consensi sempre più ampi da parte delle tecnostrutture militari, ma la cui attuazione richiede una forte volontà politica, data l'inevitabile resistenza corporativa delle Forze di Polizia. Tuttavia, il Parlamento e il Governo devono decidere se effettivamente vogliono un Esercito che soddisfi le nuove esigenze della sicurezza nazionale, nel qual caso la soluzione qui esposta sembra priva di alternative concrete e va quindi adottata.

Le forze navali previste nel nuovo modello di difesa appaiono sovradimensionate in talune loro componenti e sottodimensionate in altre. Eccessivo spazio viene dato alle navi per il «sea control»; non è infatti prevedibile che possa riprodursi la minaccia alle vie di comunicazioni marittime prima esercitata dai sommergibili e dagli aerei sovietici a lungo raggio. Tra i settori da espandere sono da ricordare le capacità di supporto logistico a distanza, la disponibilità di naviglio leggero con caratterizzazioni offensive e soprattutto l'acquisizione di missili «cruise» a medio raggio imbarcati, che potrebbero dare un contributo significativo alle capacità di dissuasione convenzionale nei confronti dei paesi rivieraschi del Mediterraneo.

L'Aeronautica dovrebbe contrarre il numero delle basi aeree nel nord ed eliminare la componente di appoggio diretto e d'interdizione a breve raggio. Questo consentirebbe di concentrare le risorse sulle capacità a lungo braccio d'azione, specie nel settore dei radar volanti e dell'acquisizione di armi di precisione (con particolare enfasi su quelle a guida laser e su quelle per la soppressione delle difese aeree). Ma la priorità maggiore dovrebbe essere attribuita alle difese antimissili a sud. La proliferazione missilistica è inarrestabile, e l'Italia corre il rischio di rimanere scoperta proprio nel settore in cui saranno possibili minacce dirette al territorio nazionale ed in cui potrebbe contribuire in modo significativo ad interventi sia in Europa orientale che in Turchia.

In conclusione, appare necessario che il Nuovo Modello di Difesa, anche nella versione presentata dal Ministro della Difesa nel 1993, venga adeguato ai mutamenti radicali intervenuti nella scena politico-strategica europea e nelle reali esigenze difensive italiane, auspicabilmente tenendo conto del succo delle considerazioni qui elaborate.



## BIBLIOGRAFIA

- ALIBONI, Roberto (a cura di), *Southern European Security in the 1990s*, London, Pinter, 1992.
- ATTINA', Fulvio, *Istituzioni multilaterali e scenari della politica europea degli anni Novanta*, Catania, Università di Catania, Dipartimento di studi politici, 1993.
- BANDOW, Doug, «Avoiding War», *Foreign Policy*, no. 89, Winter 1992-1993, pp. 156-174.
- BETTS, Richard K., «Systems for Peace or Causes of War ? Collective Security, Arms Control and the New Europe», *International Security*, vol. 17, n. 1, Summer 1992, pp. 5-43.
- BLANK, Stephen, and Durell Young, Thomas, *Challenges to Eastern European Security in the Nineties*, Carlisle, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 1992.
- BLOC-LAINE, Amaya, *L'Europe centrale en quête de sécurité*, Paris, CREST, Ecole polytechnique, 1993.
- BOMSDORF, Falk, *et al.*, *Confronting Insecurity in Eastern Europe: Challenges for the European Community*, London, Royal Institute of International Affairs, 1992.
- BOYER, Yves (a cura di), *Les européens face aux défis d'une politique de sécurité commune*, Paris, CREST, Ecole polytechnique, 1992.
- BRACKEN, Paul and Johnson, Stuart E., «Beyond NATO: Complementing Militaries», *Orbis*, vol. 37, no. 2, Spring 1993, pp. 205-221.
- CAGIATI, Andrea, «L'identità difensiva europea», *Rivista di studi politici internazionali*, anno 59, n. 3, luglio-settembre 1993, pp. 347-356.

- CALIGARIS, Luigi, «Security Challenges in the Alliance: the Southern Periphery», *The International Spectator*, vol. 27, no. 4, octobre-décembre 1992, pp. 5-23.
- COOPER, Robert, and Berdal, Mats, «Outside Intervention in Ethnic Conflicts», *Survival*, vol. 35, no. 1, Spring 1993, pp. 118-142.
- CRAWFORD, Beverly (a cura di), *The Future of European Security*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- CUTHBERSON, Ian M. (a cura di), *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe*, Boulder, Westview Press, 1993.
- DAVID, Dominique, «La Communauté entre la paix et la guerre», *Politique Etrangère*, 58e année, n. 1, printemps 1993, pp. 79-91.
- DICK, C. J., et al. (J. F. Dunn, J. B. K. Lough), «Pandora's Box: Potential Conflicts in Post-Communist Europe», *International Defense Review*, vol. 26, no. 3, March 1993, pp. 203-208.
- DIENSTBIER, Jiri, «Central Europe's Security», *Foreign Policy*, no. 83, Summer 1991, pp. 119-127.
- FLANAGAN, Stephen J., «NATO and Central and Eastern Europe: from Liaison to Security Partnership», *The Washington Quarterly*, vol. 15, no. 2, Spring 1992, pp. 141-151.
- FROST, Howard E., «Eastern Europe's Search for Security», *Orbis*, vol. 37, no. 1, Winter 1993, pp. 37-53.
- GÄRTNER, Heinz, *Wird Europa sicherer?: zwischen kollektiver und nationaler Sicherheit*, Wien, Braumüller, 1992.
- GHEBALI, Victor-Yves, «La fuite en avant de la CSCE», *Défense nationale*, 49e année, avril 1993, pp. 97-108.
- GHEBALI, Victor-Yves, «Towards an Operational Institution for Comprehensive Security», *Disarmament*, vol. XV, no. 4, 1992, pp. 1-11.
- GOBLE, Paul A. «Russia and its Neighbors», *Foreign Policy*, no. 90, Spring 1993, pp. 79-88.
- GOODBY, James E., «Peacekeeping in the New Europe», *The Washington*



*Quarterly*, vol. 15, no. 2, Spring 1992, pp. 153-171.

GOW, James, «Independent Ukraine: The Politics of Security», *International Relations*, vol. XI, no. 3, December 1992, pp. 253-267.

HEISBOURG, François, «The Future of the Atlantic Alliance: Whither NATO, Whither NATO?», *The Washington Quarterly*, vol. 15, no. 2, Spring 1992, pp. 127-139.

HOLST, Johan Jorgen, «European and Atlantic Security in a Period of Ambiguity», *The World Today*, vol. 48, no. 12, December 1992, pp. 218-221.

HONIG, Jan Willem, «NATO anni '90: Rinazionalizzare la difesa», *Relazioni Internazionali*, vol. LVI, n. 19, settembre 1992, pp. 56-63.

JEAN, Carlo, «Il nuovo dibattito strategico: Autonomia, strategica, Alleanza, Comunità e Nazioni», *Rivista militare*, n. 1, gennaio-febbraio 1993, pp. 8-22.

JESZENSZKY, Géza, «Security in the New Central Europe», *Current Policy*, no. 23, 1991, pp. 1-6.

JOFFE, Joseph, «Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends», *Survival*, vol. 34, no. 1, Spring 1992, pp. 36-50.

JOFFE, Joseph, «The New Europe: Yesterday's Ghosts», *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 1, 1993, pp. 29-43.

KUPCHAN, Charles A. and Kupchan, Clifford A., «Concerts, Collective Security and the Future of Europe», *International Security*, vol. 16, no. 1, Summer 1991, pp. 114-161.

KUZIO, Thomas, «Die Ukraine in Europa. Außen- und Sicherheitspolitik einer neuen Nation», *Europa-Archiv*, J. 48, F. 7, 10 Avril 1993, pp. 202-214.

*La nuova sicurezza europea: dal confronto Est-Ovest all'instabilità regionale* [atti del convegno organizzato da International Herald Tribunee Corriere della sera svoltosi a Roma il 23 ottobre 1992], Roma, Edizioni Difesa (Quaderni dell'ISTRID, 23), 1992.

LARRABEE, F. Stephen, «Instability and Change in the Balkans», *Survival*, vol. 34, no. 2, Summer 1992, pp. 31-48.

- LODGAARD, Svene, «Competing Schemes for Europe: the CSCE, NATO, and the European Union», *Security Dialogue*, vol. 23, no. 3, September 1992, pp. 57-68.
- LUTZ, Dieter S., «Europe on the Way to a Regional System of Collective Security», *Disarmament*, vol. XV, no. 4, 1992, pp. 13-25.
- MAYALL, James, «Nationalism and International Security after the Cold War», *Survival*, vol. 34, no. 1, Spring 1992, pp. 19-35.
- MAYNES, Charles William, «Containing Ethnic Conflict», *Foreign Policy*, no. 90, Spring 1993, pp. 3-21.
- MEARSHEIMER, John J., «Back to the Future: Europe after the Cold War», *International Security*, vol. 14, no. 1, summer 1990, pp. 5-56.
- MENON, Anand, *et al.* (Anthony Forster, William Wallace), «A Common European Defence?», *Survival*, vol. 34, no. 3, Autumn 1992, pp. 98-118.
- MENON, Rajan, and Berkey, Henry T., «The Transformation of Central Asia: Implications for Regional and International Security», *Survival*, vol. 34, no. 4, Winter 1992-93, pp. 68-89.
- MORTIMER, Edward, *European Security after the Cold War*, London, Brassey's for IISS, 1992.
- NERLICH, Uwe, *The Atlantic Alliance at the Crossroad: Possible Political and Military Function in a Changing Europe*, Paris, ESG, 1990.
- POSEN, Barry P., «The Security Dilemma and Ethnic Conflict», *Survival*, vol. 35, no. 1, Spring 1993, pp. 27-47.
- POWELL, Colin L. «The America Commitment to European Security», *Survival*, vol. 34, no. 2, Summer 1992, pp. 3-11.
- SCHMIDT, Peter (a cura di), *In the Midst of Change: on the Development of West European Security and Defense Cooperation*, Baden-Baden, Nomos, 1992.
- SEELER, Hans-Joachim, «Neue Wege einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik», *Europa-Archiv*, J. 48, F. 1, 10 Januar 1993, pp. 12-18.

- SIMON, Jeffrey, «Does Eastern Europe belong in NATO?», *Orbis*, vol. 37, no. 1, Winter 1993, pp. 21-35.
- TREVERTON, Gregory F., «America's Stakes and Choices in Europe», *Survival*, vol. 34, no. 3, Autumn 1992, pp. 119-135.
- TREVERTON, Gregory F., «Europe's Past, Europe's Future: Finding an Analogy for Tomorrow», *Orbis*, vol. 37, no. 1, Winter 1993, pp. 1-20.
- VAN EVERA, Stephen, «Managing the Eastern Crisis: Preventing War in the former Soviet Empire», *Security Studies*, vol. 1, no. 3, Spring 1992, pp. 361-382.
- VAN EVERA, Stephen, «Primed for Peace: Europe after the Cold War», *International Security*, vol. 15, no. 3, Winter 1990-91, pp. 7-45.
- ZELIKOW, Philip, «The New Concert of Europe», *Survival*, vol. 34, no. 2, Summer 1992, pp. 12-30.
- ZIELONKA, Jan, *Security in Central Europe*, London, Brassey's for IISS, 1992.

## LA TRANSIZIONE NEI PAESI DELL'EST: ASPETTI POLITICI ED ECONOMICI

*di Enrico Letta*

### **1. Le chiavi di lettura**

La caduta del Muro di Berlino, nel novembre del 1989, è assurta ormai a simbolico spartiacque tra due epoche, che coinvolgono e determinano la storia di paesi anche non fisicamente legati all'esistenza della Cortina di Ferro.

Se certamente è vero che l'influenza dell'evento condiziona il corso generale della storia delle relazioni internazionali, maggiore attenzione va senz'altro riposta sulle conseguenze dirette che questo momento simbolico ha prodotto e produce ancora sul quel mondo a difesa del quale il Muro era stato eretto.

In particolare, un'analisi attenta necessitano tutti i fatti e le cause che hanno prodotto e accompagnato quell'evento simbolico, da interpretare qui come fattore iniziale di una serie di processi storici più che come atto ideologicamente liberatorio.

È utile partire da alcuni assunti fondamentali.

La caduta del Muro, così come anche la dissoluzione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, è da considerare in primo luogo come momento finale di un processo disgregatorio che ha, generalmente, origini, cause e soprattutto tempi diversi a seconda dei paesi o dei gruppi di paesi, delle etnie e delle aree geografiche interessate.

Sicuramente vi sono alcuni tratti che accomunano i sistemi politici ed economici dei paesi del socialismo reale; i sistemi politici che erano generalmente improntati ad un'interpretazione più o meno graduale della dottrina marxista-leninista sul ruolo guida del partito unico, ed i sistemi economici dominati dalla pianificazione centraliz-



zata di tutti gli aspetti del ciclo produttivo, con differenze sul versante del maggior o minor grado di rapporti con il mondo esterno rispetto ai naturali partner del mondo comunista.

Evidentemente sul versante della politica estera si riscontravano gli altri elementi comuni, legati in particolare al rapporto con Mosca e con gli altri paesi satelliti, e anche qui con una flessibilità più o meno marcata per quanto riguardava le relazioni con i paesi del mondo occidentale.

Conseguentemente, già passando ad esaminare questi che sono indubbiamente principi comuni, è facilmente verificabile come ogni area dell'Impero li avesse interpretati in modo specifico, con un'influenza più o meno forte delle inclinazioni storiche, culturali, etniche, religiose di partenza.

Un'analisi che cerchi di trovare le chiavi di lettura giuste per comprendere le tendenze attuali dell'Europa centro-orientale deve partire obbligatoriamente da un quadro d'insieme che faccia tesoro di analisi storiche legate a differenti periodi.

Si tratta sostanzialmente di rileggere la storia dei singoli paesi dell'Europa centrale e orientale a partire dalla trasformazione in repubbliche popolari nell'immediato dopoguerra, analizzando approfonditamente il modo in cui essi hanno vissuto il periodo sotto il socialismo reale.

Un'attenta considerazione su quanto della loro storia nazionale è stato soffocato dal rapporto con Mosca e sul modo in cui sono usciti da quel lungo periodo può dare la possibilità di valutare meglio i tassi di potenziale omogeneità tra i sistemi economici, politici e socio-culturali di quei paesi e il mondo europeo occidentale.

## **2. La nascita delle repubbliche popolari**

La storia della instaurazione dei regimi comunisti nei principali paesi dell'Europa centro-orientale è evidentemente condizionata dagli eventi della seconda guerra mondiale e dagli accordi di Yalta.

L'occupazione militare sovietica trasforma infatti rapidamente, e



più o meno dolcemente, le neonate istituzioni politiche in sistemi a partito unico.

Le differenze riguardano le più o meno radicate tendenze democratiche che si erano sviluppate al termine della seconda guerra mondiale e di conseguenza le maggiori difficoltà che i sovietici ebbero ad impiantare i regimi a loro legati.

In Cecoslovacchia e in Ungheria infatti i primi anni del dopoguerra videro il formarsi di sistemi istituzionali di stampo occidentale, conseguenza diretta della presenza maggioritaria di forze politiche non comuniste (in Ungheria il Partito Comunista disponeva solo del 17% del consenso popolare).

Fu durante il periodo a cavallo tra il 1948 e il 1949 che Mosca accelerò i tempi del definitivo avvento del comunismo anche in quei due paesi, di pari passo con il raffreddamento dei rapporti internazionali tra Est e Ovest.

Lo spargimento di sangue, le violazioni dei diritti umani e le espulsioni dal Paese furono da parte occidentale stigmatizzate, ma alla fine tollerate in nome del rispetto dei patti di Yalta che, come è noto, furono alla base degli sviluppi della storia di quel periodo e di tutto il tempo successivo fino alla definitiva caduta del comunismo sovietico.

Leggermente diverso fu il caso degli altri tre grandi paesi dell'Europa centro-orientale. Difatti essi furono tutti condizionati in modo decisivo dall'occupazione diretta delle forze armate sovietiche, generalmente fin da molti mesi prima della fine della guerra.

In Romania, Bulgaria e Polonia i comunisti presero il potere praticamente da subito e sotto il diretto controllo di Mosca evitarono il formarsi di consolidati movimenti politici non comunisti.

Da quest'ultimo punto di vista la situazione della Polonia fu senz'altro diversa fin dall'inizio rispetto agli altri due paesi per via della presenza condizionante della Chiesa cattolica e delle sue associazioni.

Esse svolsero un ruolo di prim'ordine nel mantenere forme di autonomia sostanziale della società civile rispetto alla tendenziale pervasività tipica del totalitarismo comunista.

### 3. Durante il comunismo

Quella distinzione che emerge dagli accenni fatti alle caratteristiche della genesi dei regimi comunisti nei paesi dell'Europa centro-orientale prende corpo e definisce i suoi confini se si svolge anche una superficiale analisi della vita e dello sviluppo di quelle repubbliche popolari nei quarant'anni vissuti sotto l'egida di Mosca.

Sono stati tre i grandi momenti di ribellione, sfociati in sanguinose guerre civili e repressi dall'intervento più o meno diretto delle Forze Armate sovietiche; la rivolta di Budapest nel 1956, la primavera di Praga nel 1968 e gli scioperi in Polonia del 1980-81.

Oltre a questi, vi furono altri momenti in cui emersero tensioni e proteste, che coinvolsero anche la Germania dell'Est, oltre all'Ungheria, alla Cecoslovacchia e alla Polonia.

In tutti questi drammatici momenti si evidenziò palesemente come in quei paesi vaste correnti culturali e politiche legate alla storia non comunista delle proprie nazioni fossero ben presenti e soprattutto ampiamente radicate proprio negli strati popolari, che sarebbero invece dovuti essere quelli maggiormente condizionati dalla pervasività del comunismo.

Parallelamente i regimi di quei paesi dovettero fare uso della forza in modo massiccio e soprattutto continuativo come strumento di governo di una realtà sociale, economica, culturale e politica definitivamente e radicalmente disomogenea rispetto al socialismo reale.

Infine gli eventi drammatici sopra ricordati dimostrarono la forza degli accordi di Yalta, dato che il mondo occidentale non andò oltre forti e sdegnati movimenti di protesta e di minacce.

Ma anche il modo di vivere e interpretare le regole classiche dell'economia socialista fu senz'altro meno ortodosso in quei Paesi che in altri.

Basti pensare al caso dell'Ungheria, dove elementi di libero mercato e contiguità con i capitali occidentali resero la situazione radicalmente diversa da quella degli altri paesi.

Rispetto a questi elementi che dimostrano la presenza di proces-

si di sviluppo caratterizzati da forme di sostanziale autonomia appa-  
re netta la differenza rispetto ai modi con cui si modellò lo stato  
comunista in Romania e Bulgaria.

In entrambi i casi le resistenze furono minori e assunsero forme  
molto meno eclatanti a dimostrazione dell'efficace pervasività con  
cui si svilupparono i regimi dei due paesi dell'Europa sud-orientale.

#### **4. La fine dei regimi comunisti**

La progressiva accelerazione del processo di distensione tra Stati  
Uniti e Unione Sovietica è evidentemente la causa che ha preparato  
il terreno della fine del socialismo nell'Europa centro-orientale.

La lenta disgregazione del potere sovietico va infatti di pari  
passo con gli accordi sempre più stretti che Gorbaciov stringe con  
Reagan prima e con Bush poi.

Dallo storico *summit* di Ginevra del novembre del 1985 gli  
incontri si sono susseguiti a ritmo sempre più serrato. Reykjavik,  
Washington, Mosca, ancora Washington, Malta e l'ultimo *summit* di  
Washington nel giugno del 1990, sono state le tappe degli accordi  
sugli armamenti, sui conflitti regionali, sui diritti umani, ma anche e  
soprattutto sulle possibilità concrete da parte dell'Occidente di un  
supporto economico per evitare il sempre più palese avvicinarsi del  
collasso dell'Impero.

In una simile situazione Mosca ha assistito praticamente impotente  
al dissolversi della parte europea dell'Impero; l'atteggiamento che i diri-  
genti del Cremlino hanno tenuto davanti all'improvviso sprofondare  
delle repubbliche popolari è stato quello di un preoccupato ma obbli-  
gatorio distacco.

In alcuni casi, anzi, Gorbaciov stesso ha aiutato la liquidazione  
di personaggi simbolici del socialismo reale europeo, come nel caso  
di Honecker, e l'avvento di leadership non comuniste, come quella  
di Mazowiecki in Polonia.

Questo è avvenuto come fase finale di un processo iniziato con  
l'avvento della «perestrojka» e della «glasnost»; nei primi due anni di



Presidenza di Gorbaciov i rapporti con gli alleati del Patto di Varsavia erano stati improntati ad un sostanziale continuismo, che aveva lasciato però il posto, a partire dal 1987 e in una rapida e progressiva accelerazione, a pressioni sempre maggiori per riforme radicali.

Molti indicano il momento in cui la svolta nei confronti degli alleati prende corpo nella «Conferenza teorico-pratica» del Ministero degli Esteri sovietico che nel settembre del 1988 viene introdotta da una rivoluzionaria relazione di base di Eduard Schevardnadze.

Per la prima volta veniva inserito il principio dell'autodeterminazione dei popoli e quello conseguente della non ingerenza, abbandonando di fatto la vecchia, ma quante volte applicata, dottrina Breznev.

Il biennio '88-'89 ha visto lo svilupparsi delle premesse dell'ondata che ha spazzato via nel giro di poche settimane le quarantennarie repubbliche popolari.

Mentre Cecoslovacchia, Germania Est, Bulgaria e Romania respingevano gli inviti riformisti che in modo sempre più pressante arrivano dal Cremlino, in Polonia ed in Ungheria si muovevano i primi passi del dialogo tra Governo e opposizioni anticomuniste fino a giungere a due momenti significativi; a Varsavia il 31 agosto 1988 il Governo decise di avviare colloqui con il capo del sindacato illegale Solidarnosc Lech Walesa, e a Budapest nel gennaio del 1989 il Parlamento aveva approvato una legge, *de facto* rivoluzionaria, sulla libertà di associazione e di riunione.

La Polonia si mosse per prima verso una transizione democratica vera e propria, e già nell'estate del 1989 le prime elezioni libere e la nomina di Mazowiecki a primo ministro determinarono la fine del regime comunista.

I mesi successivi furono quelli decisivi per una rapida transizione anche in Ungheria, dove il 23 ottobre nasceva la Repubblica dopo che in agosto era stata sancita la fine del partito unico e l'inizio del pluralismo politico.

E furono proprio gli avvenimenti ungheresi ad avere una diretta influenza sulla situazione globale e in particolare sulla situazione tedesca, per via dell'apertura della cortina di ferro che divideva

l'Ungheria dall'Austria e che aveva provocato un'immediata ondata di profughi della Germania Est.

Il processo era ormai avviato e nel novembre del 1989 la caduta del Muro di Berlino apriva una fase che in meno di dodici mesi avrebbe portato alla riunificazione delle due Germanie.

Anche in Cecoslovacchia tra novembre e dicembre si consumava la rapida fine del Partito Comunista e l'anno terminava con l'elezione di Dubcek e Havel rispettivamente a presidente del Parlamento e capo dello Stato.

Rispetto a Polonia, Ungheria e Germania Est, il caso della Cecoslovacchia è quello che vede la dissoluzione più rapida del Partito Comunista, che invece negli altri Paesi, ha al suo interno sviluppi riformistici che allungano di qualche mese quella fase di transizione che a Praga mancò completamente.

La fine del 1989 fu decisiva anche per la Slovenia, allora ancora una delle repubbliche della Jugoslavia, che pose le premesse per l'uscita dalla Federazione e la creazione di una Repubblica democratica sul modello occidentale, cosa che avvenne nei mesi successivi, scatenando conseguentemente la reazione del resto della Federazione e in particolare della Serbia.

Nei primi mesi del 1990 le prime elezioni generali libere hanno segnato in tutti questi paesi la nascita e il successo di nuove formazioni politiche e nuove leadership che, democraticamente legittimate, hanno cominciato la difficile opera di concreta trasformazione delle istituzioni politiche, e soprattutto di quelle economiche.

I Partiti Comunisti riformati ottennero dovunque risultati elettorali che li posero ai margini dello schieramento politico (11% in Ungheria, 16% in Germania Est, 14% in Cecoslovacchia).

Ben diversa, anche qui, fu la situazione di Romania e Bulgaria. In entrambi i casi il 1989 e il 1990 vedono sì un passaggio di regime, che in Romania avviene sotto forma di una rivoluzione con ampio spargimento di sangue e la brutale esecuzione di Ceausescu, unico leader comunista ad essere giustiziato nella breve ma traumatica stagione della caduta del Muro di Berlino.

Ma in entrambi i paesi il cambiamento sembra avvenire all'inter-



no delle forze protagoniste del vecchio regime e in modi e forme coperti comunque da un velo di oscurità e difficilmente comprensibili in tutti i loro aspetti.

Rimane il dato che nelle prime elezioni libere in Bulgaria gli ex-comunisti hanno ottenuto il 47% dei consensi, trasformatisi nella maggioranza assoluta in parlamento, e il discusso Fronte di Salvezza Nazionale ha ottenuto il 66% in Romania.

La Jugoslavia uscì spaccata dalle prime elezioni libere che si celebrarono nelle diverse repubbliche.

Se in Slovenia infatti la coalizione anticomunista Demos ottenne la maggioranza in Parlamento e il democristiano Peterle fu eletto primo ministro, e in Croazia vinse la destra nazionalista, la Serbia e il suo regime comunista-nazionalista saldamente nelle mani di Miloshevič passarono quegli anni indenni, addirittura rafforzandosi (il 13 novembre del 1989 Miloshevič vinse le elezioni popolari libere per la Presidenza della Repubblica, confermando il successo nelle elezioni del 9 dicembre del 1990).

## **5. Rapporti economici e politici tra le due metà dell'Europa**

Rispetto al quadro decisamente ottimistico delle prospettive di cooperazione e di sviluppo dell'economia dei paesi dell'Europa centro-orientale che aveva accompagnato, a partire dal 1989, le varie tappe delle rivoluzioni politiche, la situazione si è, nel tempo, progressivamente modificata fino ad apparire oggi decisamente diversa.

I motivi sono diversi.

Alcuni di essi sono legati a elementi di natura strettamente economica concernenti gli schemi organizzativi, le forme dei cicli produttivi, i rapporti di partnership con gli altri paesi, interni ed esterni al mondo comunista.

Altri motivi sono più legati all'integrazione politica e al difficile processo di inserimento di paesi abituati ad agire a sovranità limitata nei diversi scenari internazionali, con la necessità di compiere scelte autonome e assumersi piene responsabilità.

Vi è innanzitutto da valutare il prezzo che economie già in crisi hanno dovuto pagare durante i passaggi della transizione politica, che, a seconda dei paesi, sono stati più o meno lunghi, cruenti o radicali.

Per tutti, i momenti di passaggio hanno comunque rappresentato un blocco del processo produttivo che è stato seguito in tempi differenti dall'inserimento di elementi di novità che, generalmente, ancora oggi, non sembrano aver creato situazioni sufficientemente omogenee ed equilibrate.

La fase delle rivoluzioni è stata quindi seguita da gravi squilibri economici e da una forte recessione che in forme diverse ha toccato tutti i paesi, influenzando in forme rilevanti sugli aspetti sociali e politici dei delicati processi di transizione.

Fermandosi solo al dato della produzione industriale, il calo per la Bulgaria è stato del 14,1% nel 1990 e del 27,3% nel 1991, per la Cecoslovacchia del 3,7 nel 1990 e del 23,1% nel 1991, per l'Ungheria del 5,0% nel 1990 e del 21,5% nel 1991, per la Polonia del 23,3% nel 1990 e del 12,0% nel 1991 e per la Romania del 19,8% nel 1990 e del 18,7% nel 1991.

Le cifre indicano tra l'altro che nel secondo anno successivo alla fase rivoluzionaria solo la Polonia sembra aver compiuto passi in avanti sostanziali sulla difficile via del recupero della capacità produttiva.

Per tutti gli altri la situazione si è aggravata ulteriormente, rendendo ancora più complesse le procedure per il recupero e, soprattutto, approfondendo il senso di malcontento generalizzato che simili situazioni economiche avevano portato.

Bisogna quindi partire dalla constatazione che i primi tempi della transizione sono stati vissuti con livelli di benessere notevolmente più bassi di quelli mediamente garantiti dalle già disastrose economie pianificate delle precedenti repubbliche popolari.

Il sistema delle economie centralizzate dopo aver soffocato qualsiasi spinta imprenditoriale alla ristrutturazione industriale ha vissuto la sua fase finale in maniera ancora più gravosa per il tessuto produttivo dei vari paesi.

È venuta meno, spesso in modo improvviso e in qualche maniera imprevisto, la guida caratterizzata da una catena di comando tradizionale che collegava la pianificazione centrale agli agenti economici, e questi ultimi hanno perso di colpo ogni punto di riferimento.

L'altro aspetto senz'altro rilevante della crisi economica del periodo successivo alla fase delle rivoluzioni è strettamente legato a quelle forme di «protezionismo su scala continentale» che rappresentavano una delle caratteristiche principali del sistema economico e politico che reggeva il mondo del socialismo reale, i rapporti dei paesi del Comecon al loro interno e, soprattutto i rapporti tra questi e l'URSS.

La caduta del Comecon e l'apertura delle frontiere hanno fatto precipitare quel giro di scambi forzati dei paesi socialisti tra di loro che reggeva le loro fragili e non competitive economie, senza che il rapporto con l'Occidente, evidentemente legato alle regole del mercato, sia riuscito a sostituirlo, se non in parte.

Basti pensare che nel 1991 sul fronte delle esportazioni, a fronte del calo del 22,0% per quanto riguarda i rapporti all'interno dei paesi dell'Europa centrale e orientale e del 32,9% con l'Unione Sovietica, l'aumento sul versante dei rapporti con i paesi sviluppati dell'Occidente è stato solo del 6,0%.

In questa situazione si inseriscono i rapporti che si sono creati tra la Comunità Economica Europea e i paesi dell'ex-Comecon, e che sono stati il frutto di una volontà di aiuto e cooperazione che ha fatto seguito al sostegno politico che l'Europa occidentale ha subito dato alle rivoluzioni prima, e alle riforme poi, dei paesi dell'Europa centro-orientale.

Questa cooperazione si è concretizzata, a cavallo tra il 1991 e il 1992, nella firma di due blocchi di accordi di associazione; il primo con Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia (sostituito dopo la divisione del Paese da due accordi distinti anche se uguali, uno con la Repubblica Ceca e l'altro con la Slovacchia), il secondo con Romania e Bulgaria.

Gli accordi di associazione con i paesi dell'Europa centrale appaiono senz'altro più favorevoli e completi di quelli firmati successivamente con Romania e Bulgaria.



A partire dal 1° marzo del 1992, data in cui i primi sono entrati in vigore, le restrizioni quantitative sulle esportazioni industriali dei paesi dell'Est dovevano essere tolte in un lasso di tempo di un anno per la maggior parte dei prodotti e di cinque anni per gli altri.

I diritti di dogana comunitari dovrebbero poi essere progressivamente soppressi tra il 1994 e il 1997 e la concretizzazione di misure di reciprocità accettate ad Est si dovrebbe sviluppare su un periodo che va orientativamente dai quattro ai dieci anni.

L'obiettivo è quello di costituire, con i quattro paesi (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Repubblica Ceca) legati dagli accordi di Visegrad e Cracovia una grande zona di libero scambio con la Comunità.

Il rapporto con quei Paesi è stato senz'altro facilitato dalla contestuale creazione di una zona di libero scambio tra di essi attraverso, appunto, la firma degli accordi di Visegrad nel febbraio del 1991, ulteriormente approfonditi dall'accordo firmato a Cracovia nel dicembre del 1992 e entrato in vigore il 1° marzo del 1993.

Il passo è sicuramente importante, sia per il numero di persone che coinvolge (più di 64 milioni) sia per le prospettive che apre e, soprattutto per il metodo che inaugura, quello cioè dell'individuazione di omogeneità che possano portare a federazioni all'interno del più ampio quadro europeo.

Infine, un passaggio importante nel processo di avvicinamento sostanziale tra le due metà dell'Europa è stato rappresentato dal dibattito e dalle indicazioni emersi nel corso del Consiglio Europeo di Copenaghen del giugno 1993.

Sul piano economico sono rilevanti le misure di parziale liberalizzazione dei mercati CEE ai prodotti dell'Europa centro-orientale. L'apertura dei mercati comunitari si compone di quattro tipi di provvedimenti.

- 1) I dazi sull'importazione industriale saranno aboliti con due anni di anticipo rispetto ai precedenti accordi.
- 2) I contingenti quantitativi all'importazione saranno aumentati del 25% annuo per l'Ungheria e del 30% per gli altri cinque paesi.

- 3) I dazi sui prodotti agricoli verranno diminuiti del 60% sei mesi prima del previsto.
- 4) I dazi sulle importazioni tessili saranno eliminati del tutto nello spazio di cinque anni anziché di sei, quelli sui prodotti siderurgici dopo quattro anni anziché cinque.

Dal punto di vista politico è stato annunciato che l'adesione dei sei paesi (i quattro di Visegrad più Romania e Bulgaria) è da considerarsi un obbiettivo condiviso dai Dodici.

Esso tuttavia, secondo il volere dei Dodici, sarà completato quando verranno soddisfatte le condizioni richieste per ciò che riguarda stabilità istituzionale, garanzie democratiche, rispetto dei diritti umani e delle minoranze, consolidamento dell'economia di mercato e capacità di sostenere le pressioni concorrenziali che deriveranno dall'accesso alla CEE in termini di parità con gli altri membri.

Sul piano istituzionale, a Copenaghen i Dodici hanno anche concordato di tenere incontri tra i capi di Stato e di Governo della Comunità e dell'Europa centrale e orientale «ogni qualvolta ci sia da discutere di questioni specifiche». Iniziativa analoga è stata presa anche per la Russia.

## **6. Conclusioni**

La situazione dell'Europa centro-orientale appare evidentemente ancora in movimento. Questo vale sia per i profili economici che per quelli sociali, ma vale soprattutto per quelli politici.

La necessità è quella di individuare gli strumenti e le forme che siano utili per orientare questo movimento verso equilibri più stabili e sicuri.

Evidentemente questa stessa instabilità impone di mantenere un sufficiente grado di flessibilità nello scegliere le vie da percorrere; non ci si può quindi limitare ad indicare un'unica soluzione, ma sarà necessario considerare una serie di ipotesi.

Allo stesso tempo la necessità, per l'Europa occidentale, di stabili-



re prospettive e linee di sviluppo in materia di sicurezza obbliga ad individuare alcuni punti fermi che possano guidare il dibattito sul futuro della NATO, sul suo pilastro europeo, sulla UEO e, più nello specifico, sui cambiamenti che il dissolversi del Patto di Varsavia comporta nei modelli di difesa europeo occidentali.

Probabilmente si deve trarre come punto fermo proprio la considerazione dianzi accennata, e cioè che non è possibile oggi, davanti a processi in corso, stabilire geometrie intoccabili e sviluppi irreversibili.

Il primo punto sarà allora quello della flessibilità degli strumenti istituzionali come condizione per provare ad orientare lo sviluppo politico-economico di paesi e gruppi di paesi rispetto ai quali non si è ancora in grado di emettere giudizi inappellabili.

Tale flessibilità dovrebbe valere innanzitutto per gli aspetti istituzionali degli strumenti dell'integrazione europea e conseguentemente degli strumenti della cooperazione in materia di sicurezza.

Questo chiama in causa evidentemente il dibattito appena aperto sul futuro della Comunità tra prospettive di allargamento e di approfondimento.

La prospettiva infatti dell'ingresso nella Comunità dei paesi dell'EFTA, che potrebbe avvenire già nel 1995 o al massimo l'anno successivo, pone una duplice serie di interrogativi.

Innanzitutto si è davanti alla necessità di porsi subito in condizione di valutare se e come dare risposte alle richieste dei paesi dell'Europa centro-orientale di agganciare ai meccanismi di allargamento in corso una chiara prospettiva rispetto alle possibilità di un loro futuro ingresso nella Comunità.

Evidentemente i tempi sono tali che l'atteggiamento e le decisioni che verranno prese ora, anche se riguardano una prospettiva a venire, sono vincolanti e di sicuro rilievo.

Il Consiglio Europeo di Copenaghen ha già dato un'indicazione dai contorni assai definiti per ciò che riguarda il merito della questione, dando cioè valutazione positiva su un futuro ingresso nella Comunità.

Invece il metodo e i tempi dei percorsi di adesione sono rimasti

ancora indefiniti a conferma di una situazione carica ancora di incertezze.

Il discorso che riguarda gli aspetti della sicurezza si sviluppa in forma parallela e riguarda, dal punto di vista istituzionale, soprattutto due aspetti.

Innanzitutto si tratta di considerare la questione in forma strettamente collegata con le prospettive legate al futuro dell'Alleanza Atlantica.

Già oggi i Paesi dell'Europa centro-orientale hanno acquisito uno status che consente loro di partecipare ad alcune attività della NATO, in particolare ai vertici dell'Alleanza, come è avvenuto nel giugno del 1993 ad Atene, e di avviare una cooperazione tecnica a livello di vertici militari.

In secondo luogo vi sono poi i problemi, di stringente attualità, legati al futuro dell'integrazione europea, alla luce delle indicazioni che il Trattato di Maastricht aggiunge sulla sicurezza alla scarsa precedente legislazione in materia.

Il problema dipende dagli sviluppi che avrà il dibattito sul possibile futuro della UEO, il cui ruolo di prospettiva esce rafforzato dal protocollo ad esso interamente dedicato inserito nel Trattato di Maastricht.

Come è noto, non tutti i paesi della Comunità Europea fanno parte della UEO e questo fatto lascia aperti i problemi di carattere istituzionale sul tipo di rapporto e di membership che potranno avere i paesi dell'Europa centro-orientale che sono candidati all'ingresso nella Comunità. Questa considerazione assumerebbe maggiore rilevanza soprattutto nel momento in cui si definisse meglio il rapporto tra la NATO e la UEO e soprattutto se quest'ultima assumesse anche operativamente, pur nei limiti realistici delle sue possibili dimensioni operative, quelle funzioni di «pilastro europeo» della NATO che le si vorrebbero assegnare.

«Flessibilità» e «geometrie variabili» saranno presumibilmente le parole guida attorno alle quali dovrà snodarsi il dibattito sullo sviluppo della sicurezza in Europa.

All'interno di questo schema a geometrie variabili è evidente-

mente possibile e necessario, già da ora, porre alcune indicazioni che sono la diretta conseguenza dei ragionamenti svolti precedentemente.

Emerge infatti in maniera abbastanza netta una certa omogeneità dei paesi di Visegrad tra di loro e con gli altri paesi della Comunità Europea; questo per ragioni storiche, culturali ma ormai anche per certe tendenze politiche ed economiche attuali.

Una certa differenziazione tra questi e i paesi balcanici (con l'eccezione peraltro della Slovenia), sembra essere una costante che ripercorre le tappe del cammino di questi paesi attraverso il comunismo e della transizione verso schemi di democrazia occidentale.

Di questa distinzione non si potrà non tenere conto nella fase di impostazione delle future «geometrie variabili».

E peraltro anche dal punto di vista economico questa differenziazione è già presente negli accordi di associazione firmati tra questi paesi e la Comunità Europea e che, come precedentemente sottolineato, sono più stretti e favorevoli per quanto riguarda i quattro paesi di Visegrad.

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO-MILITARE  
NEI PAESI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE  
E DELLA CSI

di Davide Gallino

**1. Introduzione**

Dove è stato possibile, dove cioè i dati esistenti sulla situazione politica e sulle politiche di sicurezza dei vari paesi sono aggiornati rispetto alle continue trasformazioni tipiche di questi anni, è stato analizzato sia pure sinteticamente lo *status quo*. A integrazione delle notazioni sulle politiche di sicurezza e difesa dei singoli paesi, è stata dedicata poi particolare attenzione agli aspetti politico-economici. Se è vero che i conflitti etnico-nazionalistici sono la manifestazione più evidente del nuovo corso all'Est, con dinamiche avulse dalla logica di spiegazioni «razionali», spesso la lotta delle élites ruota anche intorno a più sostanziali interessi economici. Tali interessi, e le riforme economiche asservite al soddisfacimento di questi, sono per certi versi, nella maggior parte dei paesi in esame, una importante cartina al tornasole della sicurezza: dove maggiore è lo scontento si rischia infatti seriamente un ritorno al passato, non nelle forme della minaccia globale sovietica, irreversibile, ma di un deciso aumento della micro- e macro- conflittualità, tra etnie e fazioni ma anche regionale. Ciò è puntualmente avvenuto nel primo semestre del 1993, con l'intensificarsi di azioni di guerra e guerriglia nei Balcani soprattutto, ma anche nell'area del Mar Nero, del Caucaso, e più oltre nelle repubbliche asiatiche della ex-URSS. Gravi tensioni si registrano anche in altri paesi, come in Ungheria, nelle repubbliche baltiche, in forme diverse dalla violenza esplicita ma nondimeno preoccupanti.

L'attenzione per le ristrutturazioni economiche, le minoranze, l'influenza di stati terzi servono in sostanza, in un momento di



grandi sconvolgimenti, a fissare i binari su cui procedere per analisi di dettaglio.

## **2. Fattori esterni/trasversali**

Tra i principali fattori esterni o trasversali che plasmano le politiche di sicurezza dei paesi «dell'Est» (vedremo in seguito che questa è una categoria abbastanza elastica), sono da indicare senz'altro:

- vuoto di potere e presenza di stati catalitici (persistenza del colosso Russia, riunificazione tedesca);
- prospettive di sviluppo e recupero socio-economico tramite la cooperazione con l'Occidente (Giappone escluso) ed il Medio Oriente;
- adesione a trattati (CSCE, CFE, Open Skies, START), alleanze (NATO) e accordi (COCOM, MTCR; ma anche istituzioni/ accordi istituzionalizzati come GATT, FMI, BERS) internazionali;
- nazionalismi;
- crescita della potenza turca;
- ruolo dell'Islam;
- conflitti etnici.

Questi fattori interagiscono con le caratteristiche politico-economiche proprie dei singoli paesi dell'Est, con specificità che divengono sempre più marcate, e con le frammentate iniziative dell'occidente, nel definire le politiche di sicurezza, economiche, sociali, dell'Est europeo e della ex-Unione Sovietica.

### **2.1. Vuoto di potere e stati catalitici (persistenza del colosso Russia, riunificazione tedesca)**

Nei primi mesi del 1992 la scomparsa dell'URSS ha portato molti



studiosi, anche russi, a dare per scontato che il vuoto di potere così creatosi si sarebbe potuto riempire solo con gravissimi scontri: si temeva che «l'Alto Volta con l'atomica», come H. Schmidt definì l'URSS, divenisse una «ex-Jugoslavia con le atomiche». La disgregazione finale dell'impero sovietico, l'apertura del vaso di Pandora, si è verificata, ma almeno per ora senza conseguenze tali da giustificare il catastrofismo di alcuni. La creazione dell'esile Comunità di Stati Indipendenti, e la costituzione di numerose nuove repubbliche, che erano state scacciate dai libri di storia col sangue e con la stilografica, era un meccanismo debole ma forse sufficientemente elastico da assorbire assestamenti anche vigorosi. Nondimeno il colosso, prima di tutto militare, Russia, rimane il centro gravitazionale di questo nuovo mondo che si è dischiuso in un tempo realmente repentino. Le strutture commerciali, le ambasciate, le risorse umane dell'ex-URSS sono state ereditate dalla Russia, che gestisce così direttamente i contatti di molte repubbliche all'estero; il grosso delle Forze Armate è transitato direttamente sotto il controllo russo, anche se ormai praticamente tutte le repubbliche hanno formato milizie territoriali (che somigliano spesso a bande armate, al di là del controllo centrale), o vere Forze Armate, come nel (particolare) caso dell'Ucraina e dell'Abkhazia.

Alla potenza politico-militare della Russia fa da contraltare la potenza economica della Germania. Pur affaticato dal costoso processo di riunificazione, il colosso tedesco è leader in tutti i nuovi mercati, spesso non solo dal punto di vista economico ma anche come referente politico. Si può credere alla suggestiva tesi di F. Tatò (amministratore delegato della Fininvest), il quale sostiene che la Repubblica Federale sta creando condizioni, in Germania Est, che porteranno alla totale deindustrializzazione della stessa, a favore di massicci investimenti in Polonia, Ungheria, nella Repubblica Ceca e in quella Slovacca. La «deindustrializzazione annunciata» non solo frenerebbe il temuto afflusso di immigranti dall'Est, consentirebbe anche una migliore penetrazione dei prodotti tedeschi sui mercati internazionali. Tale tesi è sicuramente realistica, e sembra dimostrata dal massiccio impiego di lavoratori cechi e polacchi da parte di

industrie tedesche situate in zone di confine della Germania Est, lavoratori il cui costo è ancora oggi pari ad un decimo di quello occidentale (nuovi *Länder* inclusi).

Inoltre, la particolare struttura dei *Konzern* (Consorti) tedeschi, che effettuano acquisti incrociati di azioni delle singole imprese associate ai *Konzern* stessi, rende disponibile denaro fresco in misura superiore alla concorrenza, liberando risorse per nuovi investimenti.

Il concetto di stato catalitico dunque ha una duplice valenza, incarnata dalle anime della ricostruzione (quella tedesca) e del contenimento (quella russa).

Questo quadro, che sembrava abbastanza ben delineato, è tuttavia entrato in crisi nel primo semestre del 1993. Le persistenti difficoltà dell'economia mondiale e di quella tedesca, la debolezza del marco a partire dall'estate, e le difficoltà dell'evoluzione liberale di Eltsin hanno sfocato la visione proposta. Tensioni xenofobe, la chiusura delle frontiere tedesche di fronte all'incontenibile marea dei diseredati dell'impero, e una crisi economica senza precedenti bloccano e complicano oltremodo il funzionamento della locomotiva tedesca; la situazione politica russa, caotica, con continui rovesciamenti di fronte e una limitazione crescente delle effettive possibilità di manovra del timoniere Eltsin, il rimpianto dei nazionalisti per il ruolo perduto di superpotenza, l'insopportabilità della mutilazione del tessuto industriale e produttivo connesso con la perdita di territori e risorse naturali, che spinge verso una ripresa delle politiche interventiste nei paesi satellite, sono gli ingredienti della tensione che agita la nuova Russia e i paesi limitrofi.

## 2.2. Prospettive di sviluppo e recupero socio-economico

I due principali organismi che a livello planetario si occupano di tali prospettive sono il FMI e la Banca Mondiale. Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale (BM) hanno ruoli complementari. Mentre il FMI dà direttive di carattere macroeconomico, e regola

la negoziazione dei prestiti, la BM ha maggiori competenze tecniche. Essa può suggerire (o fornire pareri su richiesta) ai paesi interessati l'attuazione di determinate politiche. Nel caso dei paesi dell'Est, le politiche di maggiore interesse sono le politiche di liberalizzazione dei prezzi e del mercato, la convertibilità delle valute, la riduzione del tasso di inflazione, le misure sul tasso di cambio.

In particolare la convertibilità valutaria sarà un dato cruciale nella trasformazione delle economie orientali. L'atteggiamento verso le misure da prendere non è tuttavia concorde. Il nuovo primo ministro ceco, V. Klaus (già ministro delle finanze), insiste su un processo molto rapido, per dare una dimensione realistica ai prezzi e per riorientare gli scambi verso i mercati occidentali; altri intendono invece la convertibilità come un investimento di medio periodo.

A misure di questo tipo, mirate, si aggiungono indicazioni di carattere generale, volte per esempio a favorire la diversificazione dell'import e dell'export, la competizione, il rischio di impresa, ma anche a contenere la disoccupazione.

La BM concede infine aiuti finanziari per garantire l'applicabilità di nuove leggi nel campo dell'energia, dell'ambiente, delle telecomunicazioni, dell'assistenza sociale, ecc.

Proprio la regolarizzazione delle forniture di energia (dalla produzione ai consumatori di ogni fascia (industrie e famiglie), e lo sviluppo e la ricostruzione delle infrastrutture per telecomunicazioni sono al centro dei programmi strategici dei governi in tutto l'Est. Paesi come l'Ungheria, che attualmente ha circa metà delle linee telefoniche di un paese come il Portogallo, hanno un forte bisogno di crescita per garantire lo sviluppo del mercato. I ritardi nei settori summenzionati condizionano pesantemente anche l'attività dell'industria per la difesa nazionale, ad esempio in Slovacchia e Ucraina, le cui *performance* sono ancora cruciali per il tessuto macroeconomico per il vasto numero di produzioni anche non militari che fanno capo a tali complessi.

Un ruolo crescente nell'intervento in Europa dovrà essere giocato dalla BERS (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo dei paesi dell'Est). Dopo la cacciata del discusso presidente della Banca, il



francese J. Attali, avvenuta nel giugno 1993, la BERS dovrà ritrovare una serie di priorità nell'azione dell'Ovest, ovvero il contenimento dei tassi di interesse e la risoluzione dei contrasti in sede GATT. Resta inoltre molto ampio lo scacchiere degli interventi della BERS. In particolare la Banca dovrà almeno in parte finanziare l'assistenza tecnica necessaria al recupero o allo smantellamento controllato delle centrali nucleari dell'Est, che incombono sull'Europa. Inoltre la Banca si occupa attivamente dei problemi della conversione dell'industria bellica in tutto l'Est, da un punto di vista soprattutto finanziario.

Al ruolo giocato dalla BERS nel settore privato, si affianca nei fatti anche quello giocato dalla BEI (Banca Europea per gli Investimenti), che nel 1993 ha dato forte sviluppo alla sua attività verso l'Est europeo nel campo delle opere infra-strutturali.

A fronte di questa panopia di impegni, si può tuttavia rimanere abbastanza delusi dal reale impegno della Comunità Europea (ma peggio hanno fatto USA e Giappone) a favore dell'Est europeo. Le nuove barriere tariffarie all'import dall'Est, in settori «strategici» (definiti così, cioè, ma difficilmente considerabili tali) come tessili, acciaio, derrate agricole, e la concessione con il contagocce degli aiuti hanno in effetti segnato in senso negativo l'evoluzione dei rapporti economici, a tutto favore della CE che ha registrato un saldo attivo di 3,2 miliardi di dollari nel 1992 nei confronti dell'Est europeo.<sup>1</sup>

Lungi dal voler criticare tale surplus, ci sembra di poter dire che nel medio periodo ci si debba attendere uno sforzo maggiore da parte della CE e degli altri membri del G-15 per indirizzare lo sviluppo infrastrutturale, ma anche socio-economico dell'Est nella direzione voluta – che non può essere solo quella indicata da un liberismo *erga omnes* – il quale da solo non può risolvere né i problemi della corretta gestione delle risorse umane e ambientali, né i gravissimi problemi di sicurezza militare e interna che affliggono numerosi stati di nuova formazione.

### 2.3. Ruolo del COCOM

Il COCOM ha accettato il 2 giugno 1992 la proposta Baker, deci-

dendo di creare un foro consultivo simile al Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (NACC).

Il nuovo organismo comprende gli ex-membri del Patto di Varsavia, CSI (Ucraina, Bielorussia, Russia, cioè le repubbliche slave, e le cinque repubbliche musulmane asiatiche), Albania. L'Ungheria è già paese cooperante, alto grado nella gerarchia dei paesi amici, al livello della Svezia. Polonia e Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca cercano di arrivare al medesimo riconoscimento. I paesi si impegnano ad adottare le liste COCOM ottenendo in cambio tecnologie di interesse. Per esempio, è stato praticamente liberalizzato il settore delle telecomunicazioni, con vantaggi per le imprese italiane. In particolare, Telespazio (telecomunicazioni spaziali, osservazione della terra da satelliti) e Italtel hanno già sviluppato rapporti di collaborazione con imprese russe; in tutto l'Est sono attivi i giganti americani (AT&T, US West, Bell Atlantic, General Electric) e tedeschi (Siemens, che ha già praticamente monopolizzato la telefonia rumena).

Migliaia di micro-imprenditori hanno iniziato attività economiche in Polonia e Russia. Meno in altri paesi. Tuttavia vi sono segnali di vitalità che non necessariamente coincidono con la dichiarata (dagli occidentali) assenza di cultura manageriale. Le privatizzazioni di grandi complessi industriali sono estremamente complesse da raggiungere (anche l'Italia non brilla da questo punto di vista). Spesso non solo non esiste un interlocutore capace di garantire la proprietà di ciò che si vende, ma è incerta anche la proprietà del suolo su cui sorgono gli stabilimenti. Molto migliore è la situazione per ciò che concerne le micro-imprese e le attività commerciali.

Alla fine del 1991 esistevano oltre 40.000 società di persone e di capitali in Polonia, 30.000 in Ungheria e 5.000 in Cecoslovacchia. Per quello che riguarda società di fatto e lavoratori autonomi si ipotizza la consistenza in circa 0,5 milioni nell'ex-Cecoslovacchia (stime OCSE), 300.000 in Ungheria e 1,5 milioni in Polonia.<sup>2</sup>

Finora è stata l'Ungheria, paese dalle riforme gradualistiche, a raccogliere la quota più consistente di investimenti stranieri, che in termini assoluti rimangono però limitati. Ciò, unitamente ad altri fattori ha consentito di mantenere l'inflazione a livelli gestibili (50-



60% annuo), anche se il 10% della popolazione (cifre ufficiali, che possono essere raddoppiate in un calcolo ufficioso) è disoccupato.

La riforma economica va comunque preceduta da radicali riforme legislative, con particolare attenzione alla proprietà industriale (anche in senso fisico), e per ciò che è la sicurezza degli investimenti stranieri. Le leggi per incentivare le *jointventures* esistono in Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Polonia, ma per ora gli effetti sono modesti.

#### 2.4. Ruolo della NATO

Nel periodo che seguì immediatamente le rivoluzioni «morbide» dell'Est europeo la NATO divenne il principale punto di riferimento. Ciò era logico perché il comunismo si esauriva non solo di per sé, come fallimento socio-economico, ma anche in riferimento all'Unione Sovietica. Era dunque ovvio fare riferimento all'organizzazione nata per contrastare la potenza militare del colosso sovietico, per paura di colpi di coda di quest'ultimo. Dopo la scomparsa dell'URSS altri forum, e cioè i singoli governi europei e USA, e altre istituzioni, come il FMI o la CE (per le questioni economiche), o la CSCE hanno soppiantato la NATO come punto di riferimento esclusivo.

La NATO ha nondimeno cercato di dare una risposta alle esigenze dei paesi di nuova democratizzazione con una serie di iniziative, di cui la più significativa è la creazione del NACC, ovvero del Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico.

Tale Consiglio vuole essere una sede di concertazione comune, un mezzo per allargare la base di fiducia e di conoscenza reciproca, ma vuole anche sovrintendere e coordinare i faticosi processi di ristrutturazione delle Forze Armate e delle politiche di sicurezza in genere.

Ai primi di aprile del 1992 si è tenuta così la prima riunione dei ministri della Difesa a Bruxelles, che ha visto la partecipazione di una pluralità di stati dell'Est e di repubbliche ex-sovietiche.

Il Comitato militare all'interno del Consiglio si riunisce periodi-

camente, ed aspira alla gestione congiunta delle riforme di difesa. Si ritiene che quest'ultimo sia un pio desiderio, data la situazione politica nella maggior parte dell'ex-URSS e non solo. Ad ogni buon conto, il gruppo delle questioni di difesa esamina problemi come la sufficienza difensiva, la stabilità e la gestione delle crisi, la pianificazione e la trasparenza dei bilanci militari, il controllo democratico delle Forze Armate, la conversione dell'industria bellica. Esso aspira inoltre a regolare questioni concernenti (ed anche questo sembra molto difficile da realizzare) l'ambiente, la medicina, il traffico aereo.

In realtà, di fronte ad emergenze come quella dei Balcani (di cui viene detto abbondantemente in altra parte di questa pubblicazione), organismi disegnati a tavolino come il NACC, ma anche realtà ben più affermate come la UEO, hanno dimostrato tutte le difficoltà di una concertazione alleata o in chiave europea, di fronte a una minaccia non più monolitica come quella rappresentata dall'URSS, ma articolata in un caleidoscopio di rischi come quelli che caratterizzano il moderno sistema internazionale.

### *2.5. Trattati internazionali sul controllo degli armamenti*

Per R. Lehman, direttore dell'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency), il ruolo del controllo degli armamenti nel dopo-guerra fredda si articola su tre livelli:

- elaborazione e applicazione di norme per la non-proliferazione;
- contenimento delle spese militari per favorire lo sviluppo;
- aumento della fiducia e della trasparenza.

In realtà, il fitto reticolo di trattati internazionali costituisce un vincolo a iniziative eccessivamente avventuriste di taluni paesi o comunità. La politica occidentale di vincolare la concessione di aiuti e di crediti all'ottemperanza dei trattati che impegnavano URSS e paesi membri del Patto di Varsavia è volta ad incrementare la sicurezza reciproca e a scoraggiare il più possibile deviazioni dagli

obiettivi comuni di pacifica convivenza. Naturalmente il controllo è lungi dall'essere rigido, e le numerose tensioni che si accavallano in tutto l'Est ne sono una dimostrazione. Ma occorre fare quanto è possibile.

### *2.5.1. CSI – Comunità di Stati Indipendenti*

Per quanto concerne la CSI, le dottrine militari finora emerse, poco più che dichiarazioni d'intenti sulla necessità di collaborare a livello strategico per non ridurre eccessivamente le capacità operative, hanno natura transitoria.

L'Accordo del 14 febbraio 1992 (Minsk) prevede che gli stati membri acconsentano al dispiegamento e al funzionamento temporaneo delle forze strategiche (ciò nell'ambito della dottrina russa comprende forze convenzionali e nucleari), con la riserva che mutamenti relativi al dispiegamento delle forze debbano avvenire con il mutuo consenso delle parti. Le armi nucleari (in russo: forze strategiche nucleari) sono detenute per l'81% dalla Russia, per il 9,4% dall'Ucraina, per il 6,1% dal Kazakhstan, per il 3,5% dalla Bielorussia. Quest'ultima (per l'Ucraina si veda la scheda omonima) ha chiesto la rimozione di tutte le armi nucleari sul proprio territorio entro il dicembre 1994.

Il Kazakhstan dovrebbe distruggere l'80% dei 104 missili e silos presenti sul suo territorio. Altre riduzioni potranno avere luogo nell'ambito degli accordi con gli USA sulla demilitarizzazione delle testate (Eltsin-Bush, poi divenuti START II, si veda oltre).

### *2.5.2. CFE*

Il Trattato CFE (Riduzione delle Forze Convenzionali in Europa) influenza, moderatamente, le nuove repubbliche già sovietiche. Soprattutto la rete delle ispezioni, i meccanismi di verifica (unitamente alle già collaudate misure di fiducia e sicurezza),



costituiscono un valore aggiunto, in grado di prevenire determinate situazioni di disequilibrio o di tensione, e di aumentare se non altro il tempo a disposizione della diplomazia per cercare di smusare angoli troppo acuminati.

Tuttavia il problema maggiore, tuttora irrisolto, è che le singole repubbliche non hanno (almeno pubblicamente) elaborato concetti di sufficienza difensiva che consentano di recepire a livello nazionale i dettami del Trattato. Il Trattato, che interessa in misura maggiore Russia, Bielorussia e Ucraina, rischia dunque di divenire una scatola vuota, sorpassato dagli eventi, anche se occorre dire che molti degli armamenti soggetti a limitazione sono stati effettivamente rischierati al di là degli Urali, o inabilitati, o venduti a paesi terzi, e che la generale prontezza operativa delle forze russe e della CSI è scesa ben sotto i livelli occidentali.

### 2.5.3. *START II*

L'accordo siglato a Mosca il 3 gennaio 1993, tra Bush e Eltsin, consente una significativa riduzione delle armi strategiche di USA e Russia (e delle altre repubbliche ex-URSS che hanno firmato il trattato). La riduzione di un ulteriore 45% oltre ai livelli stabiliti nello START I consente una riduzione complessiva, una volta che il trattato sarà a regime, del 60% delle testate possedute da USA e URSS nell'ultimo periodo della guerra fredda, vale a dire fino al 1990. Particolarmente significativa appare la rinuncia alle testate MIRVizzate e la riduzione dei missili installati su sommergibili.

Naturalmente tutto ciò che è configurato nel trattato non potrà essere implementato dall'oggi al domani: le riduzioni saranno effettuate in due fasi, e l'applicazione integrale del trattato è fissata per il 2003.

Mentre per il momento il rispetto del trattato da parte della Russia sembra ipotizzabile, rimane incerta la situazione dell'Ucraina tra le nuove repubbliche «nucleari». Infatti la stessa Ucraina, la Bielorussia e il Kazakistan si erano impegnati con il protocollo di

Lisbona del maggio 1992 a muoversi nel contesto dello START I. Mentre gli ultimi due hanno ratificato lo START I, l'Ucraina ha successivamente postposto qualunque tipo di impegno concreto verso il disarmo nucleare, fino al giugno 1993, quando è iniziata la discussione sulla ratifica del trattato START I presso il Parlamento ucraino.

#### *2.5.4. Open Skies*

Il trattato Open Skies è stato firmato a Helsinki il 21 marzo 1992. Esso istituisce un regime di voli di osservazione disarmata sull'intero territorio dei ventiquattro firmatari (NATO, ex-Patto di Varsavia, Russia, Ucraina, Bielorussia). Il trattato è un ulteriore tassello della sicurezza europea. Concepito inizialmente come strumento per impedire l'allestimento di fabbriche di armi chimiche, o per monitorare lo spostamento e la concentrazione eccessiva di truppe, o per controllare l'allerta atomica, esso potrà dare oggi anche importanti contributi sullo stato di inquinamento (analisi spettrografiche, della radioattività), sulla presenza di giacimenti metalliferi e simili, sullo stato dell'agricoltura.

#### *2.5.5. Sicurezza nucleare*

L'AIEA (Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica) ha avanzato nel maggio 1992 proposte più incisive di quelle sviluppate nell'ambito del G-24, che in collaborazione con la Commissione della CE si occupa tuttora dei problemi connessi con il nucleare nei paesi ex-socialisti. Il programma si articola in alcuni punti, tra cui:

- smantellamento e bonifica dei reattori più pericolosi;
- adeguamento a misure di sicurezza internazionali per i reattori meno compromessi;
- sviluppo di fonti d'energia alternative;



- raccordo con altre iniziative volte a migliorare l'efficienza energetica dell'industria dei paesi interessati al programma.

I costi previsti oscillano fortemente (10-20 miliardi di dollari) anche a causa della compresenza di una molteplicità di attori decisionali e dell'incertezza sul reale fabbisogno di interventi oltre la ex-cortina di ferro.

Per quanto riguarda gli stati della CSI, una *task force* degli USA è stata attivata fin dall'inverno 1992 per garantire il trasporto, lo stoccaggio, lo smantellamento di ordigni nucleari. Centri di ricerca finanziati con capitali occidentali sono stati attivati in Russia e Ucraina per l'impiego delle risorse umane in progetti civili.

## 2.6. Crescita della potenza turca

A. Baron (*Frankfurter Allgemeine*) ed altri hanno teorizzato recentemente l'aumento dell'indipendenza politica della Turchia dall'Europa. Essa è cresciuta fin dal giorno del rifiuto della CE ad accettare lo stato turco come membro effettivo. Proprio la Germania, referente storico della Turchia, avrebbe definitivamente «tradito» le aspirazioni europee della Turchia, giungendo nella primavera del 1992 ad impedire l'esportazione di armi per timore (ovvero per la certezza) che queste venissero impiegate indiscriminatamente contro i curdi, timore poi avveratosi nell primavera di quest'anno, che ha portato con sé l'*escalation* della guerriglia contro i c.d. «turchi di montagna».

A tale distacco fa riscontro il rinsaldato legame con gli USA, che contano su Ankara per allargare la propria influenza nell'Asia Minore e centrale (in particolare nelle repubbliche ex-sovietiche di etnia turca del Caucaso), e per contenere l'espansionismo iraniano nell'area. Vi sono infatti, secondo stime di massima, circa 45 milioni di musulmani turchi nelle repubbliche meridionali della CSI.

Strumenti della penetrazione turca sono l'Unione Commerciale del Mar Nero e la Comunità Islamica di Cooperazione Economica (che comprende Iran, Pakistan, Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan).

L'Unione Commerciale del Mar Nero nasce dalle ceneri dell'idea primigenia, avanzata nel gennaio 1989 dalla Turchia con il nome di Zona Economica del Mar Nero, e ripresa dall'Unione Sovietica con il nome di «Zona di Cooperazione e Prosperità del Mar Nero». Era prevista inizialmente anche la costituzione di una Banca del Mar Nero per i Regolamenti e gli Investimenti, per attirare capitali mondiali.

Tale progetto è stato avversato da Bulgaria e Romania, con la prima in favore della linea di Bucarest che spingeva verso una integrazione danubiana. L'intesa è sfociata nel luglio 1991 nel Documento sulla Dichiarazione sulla cooperazione economica nel Mar Nero. Sofia appoggiò Bucarest in tale iniziativa perché alcuni settori dell'economia bulgara temevano il forte peso dell'economia turca (secondo partner commerciale della Bulgaria).

Tuttavia, dopo un anno (giugno 1992), gli stati partecipanti alla neonata Zona Economica di Cooperazione del Mar Nero comprendevano anche Bulgaria e Romania, e, a sorpresa, l'Albania. Altri stati membri sono, oltre naturalmente alla Turchia, l'Azerbaijan, l'Armenia, Georgia, Ucraina, Moldova, Russia, Grecia. Al centro degli accordi, per ora, turismo, trasporti, telecomunicazioni, armonizzazione dei sistemi di rilevamento statistico, doppia tassazione e altre norme amministrative (non ultime quelle dei visti).

Sempre alla fine di giugno 1992, in occasione di tale meeting, è stata firmata la «Dichiarazione del Bosforo», a favore della pace e del dialogo, e contro violenza e terrorismo internazionale. Tra i principi cui i paesi membri hanno dichiarato di aderire vi è la rinuncia alla modifica dei confini con la forza.

Quello che è stato definito «il Mercato Comune del Mar Nero» si presenta comunque come un forum dove anche la sicurezza comune può essere dibattuta. Nella riunione del 23-25 giugno 1992 è stato infatti raggiunto un accordo di massima tra Russia, Moldova, Ucraina e Romania, per trovare un'intesa sugli scontri nel Dnestr. L'intesa si articola sui seguenti punti:

- separazione dei combattenti e invio di osservatori ONU-CSCE per garantire il rispetto della tregua;

- esame del governo moldavo di uno statuto speciale per la regione del Dnestr;
- negoziato per il ritiro della XIV Armata Russa.

Nell'ambito delle neonate repubbliche dell'Asia centrale, il governo turco è stato il primo ad aprire i cordoni della borsa (complessivamente sono state aperte linee di credito per un miliardo di dollari verso le repubbliche turcofone, per la realizzazione di grandi gasdotti e oleodotti, strade, infrastrutture). Accanto alla penetrazione economica la Turchia cura anche la penetrazione culturale: l'Azerbaijan ha già adottato l'alfabeto latino, ed esiste in tutte le repubbliche turcofone una rete di distribuzione dei principali quotidiani turchi. Inoltre, dato più importante, lo Stato maggiore della Difesa turco curerà l'addestramento degli ufficiali di alcune repubbliche turcofone; sono previste anche borse di studio e un accesso facilitato alle migliori università turche.

Accanto al modello proposto dalla Turchia, si affianca in modo deciso quello iraniano. La diplomazia di Teheran è attiva almeno quanto quella di Ankara, e il terreno su cui misurarsi è il medesimo: grandi infrastrutture, sfruttamento dell'energia, diffusione della cultura araba (fondamentale il ruolo della radio, in paesi dove esiste un televisore ogni duecentocinquanta persone). Anche nell'ambito della politica di sicurezza, il peso di Teheran si fa sentire. L'Iran è infatti riuscito a portare al medesimo tavolo azeri e armeni (nel maggio 1992), scavalcando la Turchia nel ruolo di mediatore.

## 2.7. Nazionalismi

L'aspirazione a costituire stati nazionali di tipo ottocentesco è per taluni il pericolo maggiore che interessa le popolazioni dell'Est. La disgregazione della Jugoslavia, con il suo corollario di morti e distruzione, ne è un palpabile esempio. Ma quanto è davvero radicata tale aspirazione in tutto l'Est europeo, e in Asia centrale? La presenza di molti nuclei etnico-sociali disomogenei, distribuiti su un



insieme di territori relativamente ristretto, in condizioni economiche critiche, è la premessa dell'aspirazione summenzionata. Le aspirazioni delle minoranze, anche numericamente insignificanti, a costituire stati nazionali, a rinnegare o peggio distruggere le diversità culturali, sono spesso la maschera che nasconde più banali interessi economici, per il possesso di beni naturali o di risorse economiche diverse. Tali paraventi però fungono da volano a spinte che diventano autentiche e che acquistano una forza rovinosa.

Culturalmente, per comprendere il problema, occorre guardare all'unità europea. Sul piano della sicurezza questa risposta non può essere sufficiente. L'entità paneuropea, la CSCE, è infatti un aborto policefalo, incapace di funzionare e delegittimato.

Forse potrebbe meglio funzionare un sistema di comunità di sicurezza, di isole relativamente omogenee da legare tra loro; in un secondo momento la CSCE potrebbe riprendere quota fungendo da sponda multilaterale, specie se veramente la NATO sarà capace di mutare il suo ruolo in chiave di braccio armato della CSCE.

In direzione contraria muove il principio di identità etnica come forgiatore di stati, la cui certissima applicazione in Jugoslavia, nel Caucaso e in Georgia riporta in Europa orrori dimenticati.

Se dopo questa fase di forte conflittualità (destinata comunque a durare per alcuni anni) avremo un assestamento, probabilmente assisteremo alla creazione di comunità come realtà sovranazionali, dopodiché è difficile dire cosa succederà. Si può pensare che vedremo sorgere comunità quali, ad esempio:

- Repubblica dei Cechi, Ungheria e Polonia, accomunate dall'attenzione degli investitori USA e europei, e per molti motivi realtà più vicine all'occidente, assorbite come satelliti nell'orbita del colosso tedesco;
- Slovacchia, Polonia e Ucraina per le comuni necessità economiche (riforma dell'industria pesante, ecc.);
- Romania e Bulgaria come aree a sviluppo più lento, con forti complicazioni in Romania per i problemi etnici;

- le repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia, Lituania);
- Ucraina e Georgia con il problema dell'Ossezia, situata nel centro-nord della Georgia, dove gli osseti del Sud, che vogliono la riunificazione con l'Ossezia del Nord, sono protetti dalla Russia. Gli osseti del Nord e gli ingusci, hanno infatti ricostruito nel giugno 1992 la Repubblica Autonoma di Inguscizia (Inguscezia), dopo una lunga amministrazione cecena. Russi e georgiani hanno dato vita, nel luglio 1992, a corpi simili ai «caschi blu» per porre fine ai sanguinosi scontri. Alla fine di ottobre dello stesso anno tremila Omon e due reggimenti di parà sono stati schierati per separare i contendenti e arrestare il flusso di volontari armati che dall'Ossezia affluisce a difesa di Vladikhavaz, capitale «storica» dell'Inguscezia. All'inizio di novembre 1992 Eltsin ha dichiarato lo stato d'emergenza nella regione, imponendo la confisca delle armi e il coprifuoco in tutta la regione. Tuttavia, nel corso dell'autunno 1992 si è ulteriormente aggravato l'altro conflitto che interessa la Georgia, quello dell'Abkhazia (regione occidentale della Georgia), creando una complessa situazione che interessa anche i rapporti tra Russia e Georgia. I tentativi di Shevardnaze di ricomporre la vertenza per vie diplomatiche dapprima, e ora con mezzi militari, non sono finora serviti, e la guardia nazionale georgiana è stata «affiancata» dalle truppe russe nel tentativo di riportare sotto controllo la situazione che vede la costituzione della Repubblica Autonoma di Abkhazia sfociare in una nuova guerra civile. Il dissidio tra il governo della Georgia, inizialmente colto di sorpresa dalle pretese abkhace e successivamente passato su posizioni molto dure, e la Russia, che invece considera strategico l'accesso al Mar Nero e le installazioni della capitale, Suchumi, si è fatto grave al punto che la stessa Georgia ha dapprima interdetto il sorvolo del territorio georgiano all'aviazione russa, dopo che questa aveva bombardato la città di Quarcelji nell'Abkhazia del sud, ed ha, il 13 dicembre 1992, abbattuto un elicottero russo. Da allora l'escalation è continuata per tutto il primo semestre del 1993, con furibondi scontri e continui fallimenti dei negoziati tra le parti. Nel luglio 1993 l'assunzione di



pieni poteri da parte di Shevardnadze ha rappresentato una risposta scontata all'inasprirsi della guerra, ma si può ritenere che l'ingresso a pieno titolo della Russia nello scontro dovrà forzatamente portare, nel giro di qualche mese, a pesanti spargimenti di sangue; del resto il massacro di civili e lo sterminio di scontri dovranno pure essere interrotti con la forza, pena lo scivolamento in un situazione di tipo jugoslavo che potrebbe estendersi (come già succede nel Caucaso) a tutta l'ex-URSS meridionale;

- Russia e Bielorussia;
- le repubbliche turcofone dell'Asia centrale, anche qui con raggruppamenti differenti. In tale ambito, e nelle limitrofe repubbliche non-turcofone, esistono conflitti territoriali (tra Tagikistan e Uzbekistan, tra kirghizi e uzbeki e all'interno dei singoli stati) che hanno una componente di nazionalismo; tuttavia si danno anche casi inversi, come (nella zona del Caucaso) nel Nagorno-Karabakh, dove i governi «democratici» spingono a fondo sui valori nazionalisti per alimentare l'odio tra le popolazioni.

L'esperienza storica non è benevola con tale tipo di comunità; ma vedremo meglio nel testo quanto sia diversa la situazione rispetto al primo dopoguerra, che fu appunto teatro della creazione delle varie comunità di sicurezza.

Per quanto riguarda il Centro Europa, l'obiettivo non è di arrivare ad una federazione danubiana, ma di sviluppare la cooperazione su base bi- o trilaterale, cooperazione che deve andare anzitutto nel senso della garanzia dei diritti delle minoranze transnazionali, di libera circolazione di merci e persone.

L'iniziativa Centro Europea, ex-Esagonale, va nel senso summenzionato, con iniziative di carattere politico che si accompagnano ad altre di carattere tecnico-scientifico, nel campo di trasporti, ambiente, telecomunicazioni. Andrebbe naturalmente portata in questo ambito anche la dimensione della sicurezza, con una maggiore enfasi sui problemi immediati che questo comporta.

## *2.8. Ruolo dell'Islam*

Come va inteso l'Islam? Forza sovranazionale, elemento di coesione di realtà nazionali altrimenti preda dell'anarchia, o sfida pre-industriale alle società e alle democrazie evolute dell'era tecnologica? Etichette appiccicate in logica dicotomica non rendono giustizia alla complessità del fenomeno. Non tutti i fondamentalisti sono attivi, così come non necessariamente i moderati vogliono la stabilità politica. Non è questa la sede per una disamina approfondita. Tuttavia, dove è stato possibile, si è dato conto delle dinamiche che vedono l'Islam come forza motrice.

La questione islamica va poi vista in contesti meglio dimensionati; nelle repubbliche turcofone esiste il panturchismo a interporci tra Occidente e Islam, come ulteriore scelta di campo.

Altrove vi può essere un'influenza più forte di un singolo paese.

## **3. Europa centrale**

### *3.1. Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca: quale politica di sicurezza?*

Fino alle elezioni del 1992 nella ex-Cecoslovacchia, era facile prevedere un destino comune per i tre (oggi quattro) stati simbolo del mutamento all'Est (la DDR con l'unificazione rientra in una diversa fenomenologia). Si pensava che, una volta venuta meno l'Unione Sovietica, l'idea di una collaborazione in termini di sicurezza tra i tre stati fosse l'ipotesi più valida, unitamente ad un loro ingresso nella NATO in tempi lunghi ma non indefiniti. A sostegno di tale teoria, la rete di accordi di cooperazione in ambito difesa cui si è dato vita nel 1991-92, anche se tali accordi hanno escluso l'integrazione dei comandi e la creazione di unità multilaterali, per evitare quelle che Mosca avrebbe probabilmente considerato provocazioni.<sup>3</sup> Le recenti elezioni, che aprirono la strada al referendum con cui i Cechi e gli Slovacchi hanno deciso di separarsi, rimettono in discussione almeno una parte

degli accordi già presi. Il forte nazionalismo slovacco, con simpatie verso l'estrema destra o il neo-nazismo (come del resto nel 1938-9), non allontanerà necessariamente i partner internazionali, ma complica la rete delle alleanze possibili. Del resto in Boemia esistono sentimenti anti-tedeschi che complicano le scelte strategiche di Bonn, che intende sviluppare le economie di Polonia, Ungheria e della Repubblica Ceca per ridurre l'afflusso di popolazione verso Ovest e per attivare una serie di moltiplicatori economici che possano favorire la ripresa della Germania Est. La fine stessa dello stato cecoslovacco, con la dichiarazione di autonomia della Slovacchia, e la conseguente caduta di V. Havel, rischia di rallentare ulteriormente un processo complesso quale quello attualmente in corso.

D'altra parte, il nazionalismo magiaro è sempre più una variabile da non trascurare nei rapporti con la Slovacchia in primo luogo (questione della diga di Gabčíkovo), e con la Romania secondariamente.

Vi è un altro aspetto da prendere in considerazione. Vi è infatti un certo timore, nei quattro paesi in questione, di essere una volta ancora ridotti al rango di una fascia di sicurezza tra il gigante Russia e l'Ovest dell'Europa. Proprio la «voglia di NATO» è una delle manifestazioni più evidenti di tali timori (ricordiamo l'ingresso nel NACC), ma l'assorbimento nell'area del marco e i massicci investimenti tedeschi nella zona rappresentano oggi una migliore garanzia delle divisioni corazzate.

### *3.2. Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca*

La situazione economica della ex-Cecoslovacchia nel suo complesso è controversa. L'inflazione è alta per gli standard occidentali, ma di tutto rispetto per il resto dell'Est. La disoccupazione è ufficialmente al 12% in Slovacchia, minore in Boemia, ma le cifre ufficiali sono molto più pessimiste. L'attivo dei conti pubblici è venuto meno nel dicembre 1991.

Il piano nazionale di privatizzazione è scattato nel maggio 1992.

Esso è un massiccio tentativo di raccogliere risparmio delle famiglie con un complesso azionariato popolare, che presenta molti rischi poiché la maggior parte delle milleduecento aziende messe in vendita sono del tutto decotte. In particolare tale piano rappresenta un tentativo di affrontare l'ostacolo più duro per una economia socialista, la ristrutturazione dei monolitici complessi industriali oberati da impianti fatiscenti e con manodopera con produttività risibile. Una cosa è infatti dare vita a uno spettacolare mercato delle pulci come quello di S. Pietroburgo, in Russia; altro è risanare colossi dell'acciaio o dell'estrazione che dispongono di tecnologie e metodiche vetero-industriali.

Il presidente Havel aveva appena terminato di distribuire otto milioni di azioni, quando le elezioni del 5-6 giugno 1992 hanno ricordato al mondo una divisione vecchia di millenni, quella tra cechi e slovacchi, che occorre giudicare con prudenza. Al quadro della Boemia progressista e industrializzata, che unitamente alla Moravia cerca di modernizzare la Slovacchia (spendendo qui, per un terzo della popolazione complessiva del paese, metà del budget federale) ancora e di nuovo nazional-comunista, si contrappone un'immagine più pragmatica della stessa Slovacchia, alle prese con enormi problemi di ristrutturazione industriale e agricola. Il limitato differenziale nel reddito *pro capite* (2.346 dollari/anno quello ceco, 1.943 dollari/anno quello slovacco nel 1990) è un dato che rinforza la seconda immagine. In Slovacchia particolarmente pesante è l'eredità industriale del comunismo, che qui aveva concentrato l'industria bellica (111 fabbriche, 80.000 lavoratori). I piani di privatizzazione e di tagli previsti dal premier Klaus andavano ad incidere proprio sul settore bellico, e in generale sulle forniture classiche della Slovacchia, i semi-lavorati. Ciò mentre la sfavorevole congiuntura internazionale penalizzava altre produzioni slovacche come le estrazioni minerarie.

Si comprende dunque come i nazionalisti slovacchi abbiano pensato di bloccare la rielezione di V. Havel a presidente della Repubblica. Ciò ha portato come si sa alla caduta di Havel e all'avvio del processo di divisione della Repubblica dei Cechi e degli



Slovacchi. La reazione al centralismo ereditato dal regime comunista porta però ad una frammentazione che in numerosi settori è certamente eccessiva, ciò che darà vita a settori industriali di dimensioni troppo limitati (e già fortemente deficitari di tecnologia e di finanziamenti), e ad una confusa commistione di pubblico e privato sul cui futuro si può ben essere scettici.

Dal gennaio 1993 sono divenute comunque operanti le divisioni formali decise nell'autunno 1992. Particolarmente complessa sarà la divisione delle Forze Armate, come del resto la gestione delle proprietà finora comuni. I flebili piani che parlano di mantenere Forze Armate e politica di sicurezza in comune hanno un destino incerto.

Le Forze Armate della Cecoslovacchia ammontavano a ca. 200.000 effettivi nel 1987. Oggi (dati del 1992) esse sono di circa 160.000 uomini, e si parla di riduzioni fino a circa. 80-90.000 uomini.

Nondimeno l'industria della difesa cecoslovacca rimane competitiva sui mercati internazionali, per esempio nel campo dei ricognitori leggeri, ma anche in quello dei veicoli corazzati e dei semoventi.

La Skoda (Boemia) ha recentemente ripreso massicci ordinativi per armamenti, commissionati da paesi del Sud-Est asiatico e da paesi arabi.

### *3.3. Polonia*

Il comunismo sta sulla Polonia  
come una sella su una mucca

STALIN

La Polonia procede alla definizione della propria politica di sicurezza sulla base di costanti storiche, ma con attenzione per gli sviluppi geostrategici in corso. Le costanti la vedono stretta tra Russia e Germania, due super-potenze; la nuova situazione politica, anche interna, la induce però a perseguire la c.d. «politica dei due livelli», che prevede buone relazioni con la Russia, da un lato, e dall'altro con le altre repubbliche che formavano l'ex-Unione Sovietica (in particolare l'Ucraina). La mancanza di un trattato bilate-

rale con la Russia, che garantisca il completamento del ritiro delle truppe ex-sovietiche di stanza in Polonia, è stato compensato dalla firma recentemente avvenuta (a Helsinki, il 10 luglio 1992) del Trattato CFE 1/A da parte delle repubbliche. Tale ratifica non comporta un ritiro automatico delle truppe, ma impone la distruzione di mezzi che sono peraltro inutilizzati da molti mesi per mancanza di fondi e per la cessazione dell'addestramento militare in comune tra paesi dell'ex-Patto di Varsavia.

La Polonia guarda oggi alla NATO come ad un fattore di stabilizzazione. L'ammissione della Polonia al Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (NACC), il nuovo organismo della NATO che accoglie anche altri paesi di quello che una volta era il Patto di Varsavia, è fondamentale per un riscontro relativo alla politica di sicurezza europea. La CSCE è (giustamente) considerata un'estensione politica di un organismo sostanziale, la NATO appunto. Si ritiene che anche la recente decisione presa ad Oslo, di attribuire alla CSCE poteri di intervento all'Est nell'ambito del *peace keeping*, sulla base di truppe NATO, non potrà mutare sostanzialmente questo atteggiamento.

Con l'Italia è stato siglato un trattato di cooperazione e di amicizia, che rinforza i tradizionali legami industriali con il nostro paese (ricordiamo che nel maggio 1992 la FIAT ha acquisito il gruppo automobilistico polacco FSM, ed ha iniziato a Stettino la produzione della nuova «Cinquecento». Tale accordo è fino ad oggi il più grande investimento estero nel paese).

I criteri di difesa della Polonia sono quelli di difesa mobile (territorio per tempo) e di difesa difensiva, che può arrivare fino alla guerriglia in caso di collasso della difesa tradizionale. Il modello cui guardare è quello ungherese del primo post-comunismo, vale a dire *tous azimuts*. Tale modello ha già presentato però (in Ungheria) notevoli incrinature, anche per l'alto costo di gestione, e pertanto è entrato in fase di revisione.

Dopo la fine della subordinazione al grande fratello sovietico, la Polonia ha di fronte a sé un numero assai vasto di problemi, com'è comprensibile; i principali sono i seguenti:

- riforma della legge fondamentale per quanto riguarda i principi dell'azione delle Forze Armate. Ricordiamo che il nostro Esercito ha impiegato trenta anni a dotarsi di una legge simile, che riempisse di significato i generici dettami della Costituzione. Le modifiche a quest'ultima richiedono una forte omogeneità politica, una comunanza di ideali che sono attualmente del tutto assenti nel Parlamento polacco;
- con una situazione comune a tutti i paesi dell'Est, le Forze Armate polacche sono tuttora pesantemente politicizzate. Esse hanno accolto al loro interno (meglio, sono state formate attraverso la partecipazione di) un numero imprecisato ma comunque elevato di spie, delatori, informatori, ecc. Il tempo e una nuova dimensione culturale consentiranno di «metabolizzare» le situazioni passate, estromettendo dai ruoli-chiave le figure troppo compromesse, ma senza cedere alla tentazione di procedere a purghe staliniane, sia pure in formato ridotto, che non fanno altro che spostare il problema nel senso inverso e che aprono la via alla guerra civile;
- da un punto di vista squisitamente tecnico, ci si rende conto che il tradizionale esercito di leva, basato sui numeri, non può più soddisfare il fabbisogno difensivo. Da un lato è venuta meno l'assoluta obbligatorietà del servizio, dunque i giovani inurbati più colti hanno cominciato a scegliere in massa l'obiezione di coscienza. Dall'altro l'esercito di grandi numeri, cioè la sottocapitalizzazione delle Forze Armate, è inutile nel nuovo contesto.

### *3.3.1. Modello di difesa*

Vi sono varie proposte di riforma. Tra le più attendibili vi sono quelle che prevedono l'istituzione di un Consiglio Nazionale per la Sicurezza, che dovrebbe affiancare il primo ministro. Il Ministero della Difesa dovrebbe essere composto di due branche, una civile e una militare. Il ministro della Difesa (un civile) dovrebbe divenire capo dei



servizi di sicurezza e potrebbe essere affiancato da tre vice-ministri (civili) per gestire l'amministrazione della difesa, la pianificazione e il personale.

Un'altra proposta prevede la presenza di un solo capo di Stato maggiore della Difesa, cui farebbero capo i comandanti delle singole Armi e dei distretti militari (comandi regionali). Le forze dovrebbero ammontare a ca. 230-250.000 effettivi, con piena adesione ai limiti previsti nel trattato CFE per i principali sistemi d'arma.

È prevista l'istituzione di un Comando aereo unificato che provveda alla difesa aerea (prima sotto totale controllo sovietico).

La riduzione numerica delle forze dovrebbe consentirne, in un secondo tempo, la ristrutturazione. In realtà è molto difficile che questa transizione possa avvenire *rebus sic stantibus*. La Polonia è certo uno dei paesi dell'Est dove la voglia di imprenditorialità è più forte, e dove anzi esistono criteri di managerialità e di economismo che altrove sono terra incognita. Tuttavia, anche per le condizioni ambientali in cui esse si trovano ad operare (estati torride e inverni rigidi), le Forze Armate polacche devono ricapitalizzarsi con armamenti costosi, con sistemi d'arma sofisticati, che non possono essere acquisiti con il semplice taglio di qualche migliaio di coscritti. Inoltre la prospettata riduzione della leva da diciotto a dodici mesi farebbe aumentare i costi della medesima (maggiori fondi per l'addestramento, aumentata usura dei mezzi per il più rapido *turn-over*). Altresì la prospettata riforma del reclutamento dovrebbe portare con il tempo ad un esercito composto per il 50% da volontari, cosa ovviamente molto costosa (in termini assoluti e relativi per l'economia polacca).

Il considerevole impianto logistico, ora diviso in arsenali e stabilimenti, dovrebbe essere ricondotto ad un sistema unificato, e ciò aumenterebbe la disoccupazione.

Teoricamente a capo delle Forze Armate, nonché ministro degli esteri *ad interim*, il presidente Walesa deve in realtà fare i conti con i limiti imposti dalla Costituzione. I tentativi di cooptazione dei vertici militari (con offerte di impieghi ai vertici dello stato) si possono leggere come un tentativo appunto di piegare la Costituzione ai pro-



pri interessi, vincendo il supporto di una delle poche classi relativamente omogenee del Paese, che per di più può contare sul monopolio della forza.

### *3.3.2. Situazione politica*

Per un anno, dalle elezioni di ottobre '91 cioè, fino alla fine del 1992, il Parlamento polacco, composto di ventinove partiti e partitini, non ha raggiunto alcuna decisione significativa, se si fa eccezione per l'avvio del piano di privatizzazione di seicento grandi imprese e l'azionariato sindacale a sostegno di altre quattromila imprese minori. La coalizione di centro-destra che ha retto il paese è rimasta fortemente divisa tra cattolici, democristiani moderati e nazionalisti di destra. Il governo del primo ministro, signora Hanna Suchocka, è caduto il 28 maggio 1993; nuove elezioni sono state indette per la metà di settembre, con la novità di uno sbarramento elettorale del 5%.

Uno scenario «all'italiana» insomma, con nuovi governi ogni dieci-dodici mesi, e un forte sviluppo economico basato sull'imprenditorialità spicciola e l'intraprendenza individuale.

Una diversa, ma ulteriore fonte di preoccupazione per il governo polacco è data dalla mancata soluzione della questione della c.d. «enclave di Kaliningrad». Com'è noto, il territorio (15.100 kmq) della provincia di Kaliningrad/Königsberg, stretto tra Lituania e Polonia, rappresenta la ex-Prussia Orientale, e dalla fine della seconda guerra mondiale è parte del territorio russo. Ripopolata da 600.000 immigrati russi, e ripulita etnicamente di molti dei tedeschi e dei lituani che vi soggiornavano, la regione è divenuta sede di installazioni militari strategiche per la Russia, e rappresenta comunque una regione economicamente importante (pesca, industrie di trasformazione). L'isolamento del territorio dalla Russia ha portato all'ideazione di progetti che prevedono la creazione di una zona franca, che potrebbe attirare capitali internazionali, o progetti che prevedono il ripopolamento della zona con etnie tedesche oggi sparse per la Russia e altre repubbliche. Entrambe le prospettive sono viste con preoccupazione.

pazione da Varsavia, dove si teme che la presenza di una forte comunità tedesca e di agevolazioni potrebbero dirottare investimenti stranieri dalla Polonia. Una disinvolta rivendicazione lituana sul territorio di Kaliningrad, nella primavera 1992, non ha avuto seguito.

### 3.4. Ungheria

L'Ungheria ha ridotto le proprie Forze Armate da 106.000 effettivi (1987) a circa 90.000 nel 1992. Probabilmente si scenderà ulteriormente, fino a 65-70.000. È prevista la riduzione della ferma da diciotto a dodici mesi. Il Trattato CFE (Riduzione delle Forze Convenzionali in Europa) vincola l'Ungheria ad un tetto massimo di 835 carri, 1700 veicoli corazzati, 840 pezzi d'artiglieria, 180 aeromobili, 84 elicotteri da combattimento.

Prive del sostegno dell'Armata Rossa (ovvero del Corpo d'Armata di stanza nel paese, unitamente al supporto dell'aviazione e dei mezzi tecnici sovietici), le Forze Armate ungheresi hanno ridotto notevolmente le loro capacità operative. La transizione alla riorganizzazione in brigate (anziché in divisioni, loro imposta dall'Armata Rossa) è un processo complesso e costoso, quando si cerca di introdurre la dimensione qualitativa.

Il tentativo di impostare una difesa *tous azimuts* è sostanzialmente in fase di stallo. Nel tentativo di modificare l'impostazione generale, basata sulle dottrine sovietiche, si è rimasti a metà del guado, con mezzi obsoleti (carri T54/55, aerei Mig 21) e pochi fondi per completare la transizione. Un preoccupante stimolo alla modernizzazione, che verrà verosimilmente realizzata con il *cascading* di materiale russo o cecoslovacco a basso costo, in seguito ai dettami CFE, è venuto dai feroci combattimenti tra croati e serbi a pochi chilometri dal confine ungherese. Non è un mistero che l'Ungheria abbia appoggiato la Croazia nella guerra contro la Serbia, anche con vendite di armi leggere e munizioni, tradizionali settori della modesta industria bellica nazionale. In tale ambito sono allo studio accordi di cooperazione con Polonia,

Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca per lo sviluppo congiunto di pezzi di ricambio in precedenza forniti dall'URSS.

Unitamente alla Serbia, sono Romania e Slovacchia a rappresentare per ora la più grossa incognita per la politica di sicurezza magiara.

Il complesso idroelettrico di Gabčíkovo - Nagymaros, voluto dai pianificatori staliniani, è un progetto che ha cessato di appartenere ai due stati (Slovacchia e Ungheria) che lo hanno pianificato: mentre la Slovacchia intende portarlo a compimento per il suo fabbisogno di energia, l'Ungheria non ne ha così bisogno e ne recepisce probabilmente meglio le devastanti implicazioni ambientali; probabilmente essa teme anche un eccessivo sviluppo del vicino slovacco, che potrebbe così più facilmente attrarre capitali stranieri a scapito dei magiari. La contesa sta già causando notevoli preoccupazioni nella minoranza magiara nella ex-Cecoslovacchia (600.000 persone, pari al 12% della popolazione), che inoltre non si sente sufficientemente garantita dalla nuova Costituzione slovacca. La stessa minoranza trova però un appoggio relativo tra la massa della popolazione ungherese, la quale ha da pensare al proprio sostentamento prima che ai diritti di chi vive fuori dai confini ungheresi. Ciò vale anche per la minoranza ungherese in Transilvania, secondo i dati di un sondaggio svolto nell'autunno 1992.

In politica interna, la tigre del nazionalismo viene sempre più cavalcata da alcune correnti del Forum Democratico, esasperando le lacerazioni fra ala liberale e quella nazional-populista.

### 3.4.1. Economia

L'Ungheria è di gran lunga il primo recettore, tra i paesi dell'Est, degli investimenti dell'occidente. Come già detto (si veda *supra*), la situazione economica ungherese è relativamente soddisfacente, ma soprattutto sembrano esistere le condizioni per un recupero che potrebbe divenire molto rapido. Numerose leggi innovative, come quelle sugli istituti finanziari, sulla banca d'emissione, sul fallimento, sulla protezione della proprietà industriale, oltre alla stabilità politi-

ca, fanno dell'Ungheria un paese all'avanguardia. Inoltre esiste già da almeno un decennio un tessuto imprenditoriale vivo, cosmopolita, che favorisce lo sviluppo di nuove relazioni e l'afflusso di capitale straniero.

Il trattato di associazione con la CE è migliorabile da un punto di vista politico; sarà poi il mercato, dopo un periodo di assestamento, a determinare la dinamica del mutamento nelle già buone relazioni con la Comunità.

### *3.4.2. Relazioni Ungheria-Austria*

Il tradizionale partner è a tutt'oggi uno dei principali punti di riferimento della dinamica Repubblica magiara. L'Austria è arrivata nel 1991 a rappresentare il 17% del totale degli investimenti stranieri in Ungheria, per un valore di 300 milioni di dollari di investimento diretto. In Austria, il commercio con il complesso dei paesi dell'Est ha ormai sorpassato il commercio con gli altri membri dell'EFTA; ma proprio con l'Ungheria viene condotto il grosso delle operazioni. Inoltre il fiorino, la divisa ungherese, è «tarato» sulle oscillazioni della moneta austriaca (scellino austriaco), e questo è un ulteriore segnale dello stretto rapporto di collaborazione tra i due paesi.

## **4. Area europea sud-orientale**

### *4.1. Bulgaria*

In Bulgaria Z. Zhelev, leader del partito liberal-democratico, ha conquistato alle elezioni dello scorso anno un risicato margine sui neo-comunisti.

In Bulgaria, nel periodo giugno-settembre 1991 l'inflazione era del 479,8%, in Romania del 165%. Il settore della difesa (Arsenal, Metalchim, Electron) è in crisi completa, come del resto l'economia nel suo complesso. Alla crisi economica si è aggiunta recentemente



una speculazione volta a ridurne il valore prima dell'imminente privatizzazione. Ad ogni buon conto si prevede che vengano firmati contratti di collaborazione con paesi occidentali, come Francia, USA e Germania, per lo sviluppo congiunto di sistemi d'arma. Si sa però che anche delegazioni turche e russe si sono mostrate molto interessate alle risorse tecniche e umane ancora esistenti a Sofia. Molto critica è invece la situazione finanziaria di tali imprese, per l'impossibilità di esigere crediti maturati nel tempo (con Irak e repubbliche ex-sovietiche), così come la situazione della produttività, al di sotto del minimo di economicità.

La discussa «assemblea degli 007» tenutasi ad aprile a Sofia ha voluto rappresentare un segnale della nuova Bulgaria. I capi dei servizi segreti di trenta paesi sono convenuti per discutere sulla missione dei servizi nel nuovo contesto internazionale. Del resto proprio dai servizi segreti orientali viene una parte non trascurabile della nuova classe dirigente, che è tale anche per l'accesso illimitato alle informazioni.

Il presidente Zhelev si è dotato di un Consiglio per la Sicurezza Nazionale (presieduto dal generale S. Andreev), sul modello statunitense, che lo coadiuva attivamente nella formazione della politica di sicurezza.

La situazione delle Forze Armate vede, in un contesto di generale riduzione della prontezza operativa dovuta alla scomparsa del sostegno logistico-tecnico dell'Armata Rossa, il mantenimento di segmenti di eccellenza, anche in settori ad alta capitalizzazione (aeronautica) oltretutto da un punto di vista operativo.

#### *4.2. Romania*

In Romania, nelle elezioni amministrative del febbraio 1992 i partiti di opposizione (Convenzione Democratica) hanno mostrato chiari segni di progresso nelle città. Il Fronte di Salvezza Nazionale (neocomunista), il partito di governo, rimane saldamente al potere nelle campagne. Nelle politiche dell'ottobre 1992 invece le parti si sono

quasi invertite, portando al successo l'ala scissionista del Fronte di Salvezza Nazionale, guidata dal presidente uscente Ion Iliescu, che può godere dell'appoggio dei comunisti e della destra nazionalista oltranzista («grande Romania»).

Una bassa partecipazione al voto (minima nella classe 18-30 anni), la crescente importanza di movimenti anti-semiti e nazionalisti-ortodossi (specie in Transilvania, ai confini con l'Ungheria) può essere interpretata in vari modi. Il nazionalismo non ha per ora un consenso forte (1,6% dei votanti), ma è sempre più visibile attraverso giornali, comizi e mezzi di informazione il dato sciovinistico della politica rumena. Lo stesso partito di governo è fortemente lacerato al proprio interno.

In tutto questo i militari danno prova di compostezza, autoconsignandosi nelle caserme in momenti critici; ma il problema della pacifica convivenza con gli ungheresi rischia di esplodere, a causa della frammentazione politica e della pochezza del dibattito parlamentare, imperniato su rivendicazioni nazionalistiche ed economiche che spesso individuano nel nemico magiaro la causa di molti mali. Specie la minoranza gitana di origine ungherese rappresenta un «serio problema» (un possibile capro espiatorio, cioè) nei rapporti tra Romania e Ungheria.

Il dibattito politico in pratica è dominato dai problemi economici, per ciò che concerne l'interno, e dalle relazioni con l'Ungheria e la Moldavia, per la politica estera.

La minoranza ungherese in Romania è rappresentata dall'UDMR (Unione Democratica dei Magiari in Romania). Tale partito ha raccolto praticamente la totalità dei voti degli ungheresi alle elezioni rumene del 20 maggio 1990. La Transilvania, e all'interno di questa la provincia di Covasna-Harghiza, dà la maggior parte di tali voti ad un partito governato da moderati.

Recentemente però un discusso leader locale è riuscito ad avanzare un referendum per l'autonomia territoriale, pretesa assurda se non altro per il fatto che la summenzionata provincia si trova a centinaia di chilometri dal confine magiaro. L'eco di tale referendum ha causato un moto patriottico all'interno del Parlamento rumeno, dove

molti deputati hanno potuto almeno per qualche giorno distogliere gli elettori dai pesantissimi problemi economici del paese.

In sé la richiesta di referendum non è preoccupante, per il momento, perché l'UDMR rimane una formazione a carattere moderato. Nondimeno, lo schema adottato sta diventando una costante in tutto l'Est. Si fa leva sullo scontento delle masse contadine, che si sentono abbandonate dal governo centrale, che «prima», era sì autoritario, ma almeno garantiva sussidi anche alle produzioni più improbabili, e non faceva mancare acqua ed energia. Dopodiché, tra grandi comizi e grandi bevute, si indice un referendum autonomista, con il fine di strappare allo Stato centrale almeno qualche fetta di potere. In tutto l'Est si verifica quindi che i custodi delle proprietà statali cerchino di appropriarsene e di rivenderli al primo (occidentale) venuto. Anche in occasione del referendum citato, l'Esercito si è sentito in dovere di mostrarsi discretamente, con qualche sorvolo di elicotteri e qualche passaggio di blindati, tanto per ricordare l'esistenza dell'autorità centrale. Non si è andati al di là di questo, ma la ricorrenza di tali situazioni è di fatto molto preoccupante.

Un recente sondaggio Eurobarometro, il primo nell'Europa dell'Est di ampia portata (dopo un pre-sondaggio limitato a 4 paesi), ha evidenziato come in Romania il 48% degli abitanti sia contrario all'economia di mercato (il 33% in Russia, secondo «peggiore»).

Le Forze Armate mantengono una efficienza operativa molto ridotta, con equipaggiamenti obsoleti e con scarse possibilità di addestramento.

## **5. Paesi baltici**

«Estlalia» è il nome che in teoria dovrebbe presto identificare l'Unione Baltica, sorta di Benelux dell'Europa orientale. In realtà, il processo di integrazione politico-economica procede speditamente sul piano verbale e lentamente su quello sostanziale, a causa dell'abbraccio soffocante della Russia e della vetustà dell'apparato tecnico-industriale. Nondimeno, i vari punti del mercato comune



vengono rapidamente implementati, con l'eliminazione delle frontiere interne e il conio di monete differenti ma di valore identico. Il rinato (12/5/1990) Consiglio Baltico, l'organismo consultivo che riunisce rappresentanti dei tre stati e funge da interlocutore con organismi simili (come il Consiglio d'Europa, o il Consiglio del Nord dei paesi scandinavi), è attivo, con riunioni a frequenza mensile. Proprio il Consiglio Nordico è stato finora il partner europeo privilegiato, con numerose iniziative dei suoi membri (Danimarca, Islanda, Finlandia, Norvegia, Svezia).

La politica estera e di sicurezza dei paesi baltici è vincolata all'abbandono dei paesi da parte delle truppe dell'Armata Rossa, che vi stazionano in forze (circa 120.000 uomini), e in generale alla possibilità di trovare un rapporto di buona convivenza con la Russia. L'aspirazione delle repubbliche baltiche è di formare un'*enclave* neutrale, e di convincere quanto prima la forze ex-sovietiche a tornare in Russia. I russi chiedono un forte sostegno finanziario, e sarebbero verosimilmente interessati per motivi strategici a rispolverare gli accordi del primo dopoguerra (anche quello del 1939), per garantirsi uno sbocco sul Baltico. Inoltre la posizione russa (assunta dal neo-ministro della Difesa Grachev nell'agosto 1992) è che l'evacuazione non può avere luogo prima della fine del 1994. Solo l'Estonia ha firmato un accordo preciso per il ritiro delle truppe. Su tali accordi ad ogni buon conto si inseriscono i dettami del trattato CFE, che impone alla Russia di limitare severamente i TLE presenti nell'area baltica.

Fitte trame commerciali con l'estero sono attivamente intessute dalle piccole repubbliche da un paio di anni; esiste anche la possibilità di buoni interscambi con Ucraina e Bielorussia. Il nostro paese invece ha intrapreso rapporti soprattutto con la Lituania. Tutti i paesi baltici comunque hanno in virtù del passato legami obbligati con la Russia.

In questo gruppo di paesi il problema etnico è dominante. Vi sono infatti nei tre stati baltici oltre 2,5 milioni di persone di origine non-baltica, di cui l'80% è russo. Le migrazioni e le deportazioni di massa dell'era staliniana sono la causa di tale insediamento. Ancora oggi le varie comunità etniche hanno forte il senso della loro diver-



sità. Dopo settanta anni, dunque, dai tempi cioè della disintegrazione dell'impero russo, che negli anni '18-'20 si era posto drammaticamente, il problema delle minoranze e della pacifica convivenza è più che mai attuale.

Se la Lituania è rimasta più omogenea (80% di lituani), non altrettanto si può dire dell'Estonia (50% di estoni) e della Lettonia (50% della popolazione è lettone, il 42% è formato da russi, ucraini, bielorusi).

La comunità con cui confrontarsi, la (percepita) minaccia all'identità nazionale, è stata quella russa, formata per lo più da manodopera per i grandi insediamenti industriali creati nei paesi baltici all'indomani della sconfitta del nazismo. Dal 1988 abbiamo assistito così alla progressiva emancipazione dall'impero sovietico, realizzata con movimenti anti-russi. Questi ultimi avevano risposto su più basi, invocando il potere centrale e attivando movimenti locali pro-Unione Sovietica, movimenti che reclutavano i loro capi e gregari soprattutto all'interno dell'industria della difesa e dei veterani militari. Ciò non era casuale, in parte per l'interesse dei lavoratori dell'industria a mantenere i loro privilegi, in parte per la maggiore presenza di membri del partito nell'ambito delle organizzazioni d'arma e nella stessa Armata Rossa.

Nell'arco dei primi sei mesi del 1990 i paesi baltici hanno ognuno scelto la propria strada, in un insieme di avvenimenti che è impossibile qui ricordare.

Si menzionano solo alcune tappe nella parte dedicata ad ogni paese.

Come considerazione generale vale la pena di sottolineare che i confini tra Lettonia e Lituania, e tra Lettonia e Bielorussia sono praticamente gli unici che non sono in discussione in tutta l'ex-Unione Sovietica.

I paesi baltici hanno chiesto l'adesione alla NATO, e intendono acquistare armi (che per ora gli vengono rifiutate dai paesi occidentali; Norvegia e Finlandia forniscono solo equipaggiamento come uniformi, vestiario, ecc., e addestrano ufficiali delle repubbliche). La questione cruciale, al di là della costruzione degli alloggi in terra

rusa per le famiglie dei soldati e per gli stessi ufficiali e soldati, è la presenza in Lettonia ed Estonia di basi strategiche (russe, ex-sovietiche), in particolare la stazione radar della rete strategica antimissili.

Alla fine di novembre 1992 Eltsin ha decretato il pagamento in valuta, per tutte le repubbliche uscite dall'area del rublo, delle materie prime e delle derrate provenienti dalla Federazione Russa.

Alla fine di maggio 1993 la fornitura di tali materie prime (petrolio e gas in particolare) è stata sospesa all'Estonia, sempre da Eltsin, in segno di protesta contro la nuova legge sugli stranieri in corso di approvazione al Parlamento.

### *5.1. Estonia<sup>4</sup>*

Le forti spinte di carattere nazionalista, con reminiscenze di stampo nazista (membri delle SS sono identificati come eroi nazionali), dominano la scena politica. Tuttavia vi è ancora spazio, per il momento, per un certo equilibrio. Partiranno nel 1993 dei progetti pilota della Comunità Europea, volti a rinvigorire i processi di democratizzazione del paese. Tali progetti, da svolgersi nel quadro dell'iniziativa PHARE, vedranno come consulenti gruppi e imprese occidentali, con l'avvio di partnership in luogo.

La nuova Costituzione, approvata con un referendum nel marzo 1992, contiene ancora alcuni articoli di quella del 1938. Nella nuova formulazione vi sono norme a tutela delle minoranze, la più importante delle quali (la sezione 35) parla del diritto di preservare la propria identità etnica. È altresì previsto che le minoranze etniche possano dare vita a organismi di governo locale. Tuttavia la comunità russa sostiene che la Costituzione limita fortemente i propri diritti politico-patrimoniali.

La situazione è peggiorata nell'estate del 1993, quando a seguito dell'adozione della legge sugli stranieri,<sup>5</sup> fortemente lesiva degli interessi russi, Mosca ha bloccato le forniture di petrolio e gas all'Estonia, da cui Tallinn dipende al 100%, interrompendo altresì il ritiro delle truppe dell'Armata Rossa. Le proteste russe hanno trovato un'eco

presso la Commissione Profughi della CSCE, che dovrebbe aiutare il Parlamento estone a modificare la legge.

L'Estonia ha abbandonato l'area del rublo creando una propria valuta, il *kroon*, che si dice essere garantito dall'oro difeso dall'Armata Rossa durante la II Guerra Mondiale. Tuttavia l'economia rimane fortemente limitata e condizionata dalla dipendenza da Mosca.

### 5.2. Lettonia (Latvia)<sup>6</sup>

La dichiarazione di indipendenza è del 30 maggio 1990. La Legge Costituzionale del 21 agosto 1991 (emessa prudentemente dopo la conclusione del *putsch* di Mosca) reintroduce la Costituzione del 1922.

Molto buoni i rapporti con la Svezia (tradizionale destinataria dell'emigrazione lettone) e in generale con l'area nordica.

La forte comunità russa presente sul territorio ha rappresentato un fertile terreno per i tentativi destabilizzanti dell'agonia sovietica. È possibile che ora cominci un lento processo di rappacificazione forzata, ma rimane forte la presenza del KGB nell'area. Il punto di vista russo è che le leggi lettoni (in particolare la bozza della legge sulla cittadinanza e la legge retroattiva sull'immigrazione) siano fortemente lesive degli interessi e dei diritti della comunità russa.

La totale dipendenza energetica dalle repubbliche slave, in particolare la Russia, e il sistema industriale concepito come complementare a quello delle altre repubbliche ex-sovietiche, limitano le possibilità di un rapido mutamento della situazione. Inoltre, nonostante le summenzionate iniziative di cooperazione economiche, il sistema bancario e della finanza lettone è primordiale e assolutamente inadeguato allo sviluppo del paese.

### 5.3. Lituania<sup>7</sup>

La Costituzione Transitoria di cui si è dotato il paese l'11 marzo



1990 contempla modesti diritti per le minoranze etniche. Tale costituzione si rifà per certi articoli a quella del 1938.

Vi sono poi alcune leggi nazionali che bilanciano il dettame costituzionale e lo rendono più aderente alla realtà odierna. Le leggi lettone sono più liberali, ammettendo anche doppie cittadinanze. I tre stati baltici hanno poi concluso trattati bilaterali con la Russia, volti a trasporre in un quadro internazionale le intese raggiunte su base nazionale. Tuttavia, già nel tardo inverno 1991 sono emersi notevoli problemi, con l'accusa da parte russa (della popolazione russa in Estonia, più precisamente) di limitazioni alla libertà di voto alle popolazioni non-estoni.

Il 26 novembre 1992 il Parlamento lituano ha eletto P. Brazauskas alla Presidenza. Sessantenne, Brazauskas proviene dal Partito Democratico dei Lavoratori, ed è stato eletto con 141 voti (di cui 81 degli ex-comunisti) su 207. I buoni contatti del neo-eletto presidente assicurano alla Lituania il petrolio russo, sia pure a prezzi di mercato.

## **6. Ucraina**

Cinquantadue milioni di abitanti, un territorio vasto come la Francia, una forte base scientifico-industriale, una agricoltura vigorosa, sono i dati salienti dell'Ucraina.

Il grande rivale storico, la Russia, è visto con sentimenti ambivalenti. Nell'ovest emerge forte il dato nazionalista, che potrebbe causare tensioni con la Polonia e la Lituania, da un lato; e con la Moldova e la Russia, dall'altro. Nell'est, più industrializzato, le valutazioni sono più razionali. Proprio le classi militari e i lavoratori dell'industria della difesa, entrambi fortemente presenti nell'est del paese, sono i più critici delle riforme, che hanno ridotto drasticamente la loro influenza sulla società e i loro guadagni e privilegi.

La Russia risponde alle nuove aspirazioni ucraine con diffide e messaggi velati, volti a porre un freno ad ambizioni che a qualcuno sembrano eccessive. Uno di questi freni è l'esplicita diffida a cercare



di fare valere i confini attuali dell'Ucraina, frutto di aggiustamenti relativamente recenti interni al regime comunista (di cui l'esempio più noto è la regalia di Krusciov, che donò la Crimea all'Ucraina). La Russia in pratica, almeno nominalmente, intende fare valere i suoi diritti non solo sulla Crimea, ma anche su parte dell'Ucraina occidentale e di nord-est.

Anche il contenzioso sulla Flotta del Mar Nero rientra in pratica nella *querelle* politica, dato che il valore operativo della flotta stessa è fortemente dubbio.<sup>8</sup>

Alla ricerca di alleanze che possano aiutarla a contrastare Mosca, l'Ucraina può guardare ad ovest, verso la Germania, e a nord, verso la Polonia. La tesi di Brzezinski relativamente a quest'ultima è molto interessante. Infatti, nonostante i pessimi trascorsi storici, proprio la Polonia si è fatta parte attiva nello sganciamento da Mosca dell'Ucraina, e la diplomazia di Varsavia ha investito molte risorse per aprire un dialogo sulla sicurezza con Kiev. Non mancano i dubbi e le resistenze polacche a simili iniziative.

A sud, da segnalare le buone relazioni con la Turchia (di cui abbiamo riferito nel paragrafo sulla potenza turca); queste sono però minacciate dai rapporti di alcuni settori dell'amministrazione con l'Iran, necessari per fronteggiare la crescente carenza di petrolio e derivati.

L'inizio del 1992 ha salutato l'addio delle uniformi sovietiche e ha portato il neo-Esercito ucraino a vestire nuove uniformi.

Memore dei passati massacri dell'Esercito russo, il presidente Kravciuk ha costituito una forza di mezzo milione di uomini, destinati a divenire 400.000 in futuro.

Quasi 500.000 militari dunque hanno cambiato aspetto, per partecipare per il momento alle adunate domenicali che si immagina verranno presto abbandonate. Non solo di adunate è però capace il nuovo dispositivo, poiché è piuttosto ben armato. Le stime parlano di 6.400 carri e altrettanti veicoli corazzati, 3.000 pezzi di artiglieria, 285 elicotteri e oltre 2400 aerei (di cui molti obsoleti) di tutte le categorie. Inoltre le Forze Armate sono ancora in trattativa per ottenere consistenti porzioni della Flotta del Mar Nero (che comprende la V

Eskadra), forte di 159 «navi» (in realtà il conteggio comprende quasi tutto ciò che galleggia e che porti insegne militari) e oltre 200 tra aerei ed elicotteri.

### *6.1. Forze nucleari*

L'Ucraina, che detiene il 9,4% delle testate nucleari della ex-URSS, non ha aderito finora al trattato START; si è però impegnata unilateralmente a eliminare le forze strategiche soggette al trattato entro la fine del 1995 (lo START I prevedeva questa eliminazione per la fine del 1994 e la distruzione di tutti gli ICBM basati nei silos, e il ritorno di 43 bombardieri strategici alla Russia).

Sembra crescente però la tentazione ucraina di sfruttare la leva del ricatto nucleare nei confronti della Russia, come deterrente, e verso l'Occidente, per ricevere maggiori aiuti e per rientrare in un circuito di alleanze da cui oggi Kiev sembra esclusa.

Essa ha altresì rinunciato ai beni dell'ex-URSS all'estero; in cambio la Russia si accollerà una parte del debito estero ucraino. Nella questione del Dnestr (si veda oltre) l'Ucraina ha appoggiato la Russia, salvaguardando i diritti della minoranza russa. Le popolazioni del Dnestr potranno separarsi dalla Moldavia in caso di ritorno di quest'ultima alla Romania, con l'assistenza economica dell'Ucraina.

Il presidente Kravciuk è anche diventato, nell'autunno 1992, più possibilista per quanto riguarda trattative di distensione con la Russia, riattivando un foro apposito di discussione diretta dei problemi che in passato aveva rifiutato.

Vi sono anche componenti di ordine socio-economico nella scelta ucraina di costituire un così largo esercito. Esso consente di mantenere occupate, con poche preoccupazioni di carattere sindacale, centinaia di migliaia di persone, che altrimenti andrebbero a ingrossare le fila dei disoccupati. Ciò consente anche di calmierare artificialmente l'inflazione perché le Forze Armate hanno accesso privilegiato alle materie di base e al cibo.

La costituzione di Forze Armate ucraine è stata una ulteriore

dimostrazione di forza politica del presidente Kravciuk, il quale è riuscito a dividere egregiamente l'opposizione (RUKH, movimento nazionalista ucraino), composta di tre gruppi principali, assicurandosi addirittura il supporto esplicito di due di questi.

Sulla falsariga dei vecchi segretari di partito (letteralmente: sono le stesse persone), Kravciuk ha costituito un sistema di prefetti che hanno pieni poteri di controllo nei vari distretti. Polizia, KGB e televisione sono dunque saldamente sotto controllo del potere centrale – o per meglio dire del presidente.

I timori che l'Ucraina marci compatta verso un nuovo clerico-fascismo non sono unanimi. Gli ottimisti ritengono che l'attiva partecipazione della forte comunità ebraica al RUKH sia un segno della moderazione almeno della maggior parte di tale movimento.

La scarsa diffusione della lingua ucraina (la lingua «colta» e degli uffici è a tutt'oggi il russo) è un ulteriore ostacolo a ventate di nazionalismo.

È per il momento soddisfacente anche la legislazione sulle minoranze, piuttosto tollerante sulla carta.

## 6.2. *Economia*

L'idea di rimpiazzare il rublo con il *grivna* (*karbovanets*) ha prodotto nuovamente una moneta non convertibile e difficilmente accettabile. Ciò ha causato un ulteriore rallentamento dei limitatissimi investimenti occidentali. Molto lentamente procede il piano di privatizzazioni delineato dal primo ministro Fokin. Una accelerazione naturale a quest'ultimo, anche se involontaria, è data dal prezzo eccessivamente basso che lo stato ucraino paga ai contadini per il loro grano: nelle aste della scorsa estate i funzionari statali sono stati perciò regolarmente umiliati dalle offerte del colosso USA Monsanto (pesticidi/erbicidi) che ha fatto man bassa di grano in cambio dei propri prodotti, e da piccoli imprenditori che hanno acquistato direttamente, a prezzi più alti, i lotti migliori.

La pesantissima crisi energetica, un alto tasso di inflazione, e gli

scioperi che a turno hanno investito molti settori industriali (da ultimo quello minerario) hanno portato il Paese, nel primo semestre 1993, ad una forte crisi economica, che lascia intravedere il bisogno di migliorare le proprie relazioni con Mosca – dando naturalmente in cambio qualcosa dell'indipendenza fieramente perseguita. Quali siano i tempi di tale revisione è difficile dire ma il ventaglio delle scelte ucraine appare molto limitato.

## 7. Bielorussia

La Repubblica di Belarus è tuttora alla ricerca delle radici dell'identità nazionale. La russificazione, il comunismo hanno infatti eroso quasi completamente le tradizioni di un popolo alla ricerca di se stesso, che, dopo aver salutato con grandi manifestazioni la fine del dominio moscovita, è scivolato via via in un'apatia politica che sembra per ora ristagnare.

Per la verità, la Bielorussia è storicamente un'*enclave* organica, «fedele alla linea», forse anche per il prestigio di alcuni capi ormai scomparsi da tempo. Resta il fatto che le elevate capacità tecnologiche e le risorse umane sono ai primi posti tra le nuove repubbliche: industria bellica, alimentare, elettronica, sono i principali segmenti produttivi che hanno possibilità di piazzare i propri prodotti all'Est e su altri mercati (con limitazioni notevoli su quelli occidentali). La stabilità politica, accentuata dalla guida inerziale del moderato Shushkevich, ha come principale ostacolo l'inflazione causata dal rincaro delle merci russe, da cui dipende pesantemente l'economia di trasformazione della Bielorussia.

Una certa tolleranza verso gli ebrei, e l'uso del polacco come seconda lingua, consentono di ipotizzare l'assenza di tensioni verso le due comunità.

Le Forze Armate dispongono di 160.000 effettivi (91.000 nell'Esercito), che dovranno ridursi alla metà, per un paese piccolo come l'Olanda. Crediamo inoltre che non esista fisicamente lo spazio per schierare operativamente, se questa fosse la volontà, tutte le



divisioni corazzate presenti sul piccolo territorio. Le Forze Armate possono contare su 5.100 carri, 5.000 veicoli corazzati, 2.500 pezzi di artiglieria, 84 elicotteri, 650 aerei (di cui 350 da combattimento). Ucraina e Bielorussia erano in effetti i magazzini dell'impero sovietico, aperti i quali sarebbe dovuta scattare l'invasione dell'Europa occidentale. Ora questo rilevante e costoso dispositivo è in buona parte obsoleto, anche se con punte di eccellenza.

Ricordiamo infine che Russia e Bielorussia hanno dato vita, il 27 gennaio 1992, ad uno spazio economico comune, abolendo le barriere commerciali.

## **8. Russia**

Nelle parole di A. Yakovlev, ex-consigliere del Cremlino e oggi vicepresidente della Fondazione Gorbaciov, la politica estera della Russia dovrà per il prossimo futuro organizzarsi su tre linee ispiratrici:

- liberarsi dall'eredità della guerra fredda, rafforzando internamente le istituzioni democratiche e perseguendo relazioni distensive con una pluralità di nazioni;
- rispettare e coltivare l'idea di Europa delle nazioni, recuperando innanzitutto i rapporti con i paesi dell'ex-Patto di Varsavia, bypassati a favore delle capitali occidentali e delle loro disponibilità economiche;
- sorvegliare la disgregazione e la violenza presenti ai suoi confini meridionali, rivolgendo la massima attenzione anche ai modelli culturali che in tale area conoscono una nuova espansione, ovvero la versione turca di forme statuali secolari da un lato e il fondamentalismo islamico dall'altro. Particolare attenzione rivestono le relazioni della Russia con Ucraina e Kazakhstan.

In nome del libero mercato scompare invece una tradizione della politica ex-sovietica, la fornitura di armi a paesi politicamente allineati, eccezion fatta per Cuba (e forse per la Serbia). Oggi, più

pragmaticamente, la Russia rimane il fornitore chiave per decine di paesi, fornendo armamenti di ogni tipo con forti sconti rispetto ai prezzi occidentali, ma comunque da pagarsi in valuta pregiata. Così son finiti nelle esauste casse russe 1 miliardo di dollari dalla Cina, 650 milioni all'India, 600 milioni di dollari da Iran e Siria,<sup>9</sup> per non fare che due esempi. L'obiettivo è di riportare il valore dell'export russo nel settore a 4-5 miliardi di dollari/anno, cioè al 30% del periodo «d'oro» di tale export, alla fine degli anni ottanta. L'ex-presidente del Consiglio Gaidar, poco prima di essere sostituito da V. Cernomyrdin, ha onestamente ammesso che pur non volendo vendere a paesi in stato di crisi o di guerra (leggi Serbia), quello degli armamenti è un mercato troppo lucroso per restarne fuori. Inoltre è forse l'unico dove le industrie ex-sovietiche possono competere con l'Occidente, per quanto riguarda le produzioni finite, certamente per il rapporto prezzo qualità e in taluni segmenti anche a livello assoluto.

Il discusso Consiglio di Sicurezza, attivato da Eltsin dal luglio 1992, costituisce una specie di gabinetto ristretto che cerca di legiferare, non senza opposizione, anche su materie economiche, essendosi arrogato il diritto di controllare gli «interessi vitali della Russia». Tale gabinetto è l'organo attraverso il quale dovrebbero essere veicolate le riforme. In realtà com'è noto la profonda frattura esistente tra Eltsin e una parte consistente del Parlamento, organizzata attorno al suo leader Khazbulatov ha fortemente rallentato lo sviluppo di qualsiasi attività di riforma in Russia, e non vi è provvedimento o legislazione che non veda la forte contrapposizione tra nazionalisti (di «destra» e di «sinistra»), riformisti, conservatori e moderati, in una ridda di consultazioni, assemblee, referendum, e diktat espressi dalle varie e più e meno autorevoli fazioni in lotta.

### *8.1. Forze Armate*

La Russia può attualmente contare su 21.500 carri, 33.500 veicoli corazzati, 15.500 pezzi d'artiglieria, 1215 elicotteri, 2750 aeromobili, e due milioni di effettivi. Ricordiamo che tale dispositivo è soggetto ai

vincoli (al di qua degli Urali) del trattato CFE, ratificato nel luglio del 1992, e che pertanto solo una porzione minore può essere schierata nella zona di applicazione del trattato. Il 20 giugno 1992 è stato firmato da Boris Eltsin e da George Bush, presidenti di Russia e USA, un trattato di disarmo – base dello START II siglato il 3 gennaio 1993 a Mosca – che va molto al di là degli accordi START I (siglati tra Gorbaciov e Bush il 30 luglio 1991). Le superpotenze infatti si propongono di:

- distruggere circa 15.000 testate, scendendo a circa 3.000-3.500 testate per parte; si tratta dunque di un accordo a tetti paritetici, a differenza dello START I che prevedeva una superiorità USA;
- raggiungere la fase finale dello smantellamento attorno al 2003;
- rinunciare alle testate MIRVizzate, riducendo così il potere di primo colpo.

La costituzione di uno scudo spaziale comune tra le superpotenze, che si pensava fosse un modo per finanziare la ricerca comune e sfruttare le ottime capacità russe nel campo spaziale, sottraendo a Europa e Giappone ricercatori e risorse, è per ora allo studio. A Francia e Gran Bretagna, invitate a partecipare in quanto potenze nucleari, rimarrebbero solo le briciole.

## *8.2. Riforma della difesa*

In generale si pensa che le future Forze Armate russe saranno orientate alla flessibilità e alla mobilità strategica; esse dovranno aumentare in particolare l'aeromobilità delle truppe e le capacità di proiezione di potenza. Anche la dimensione del comando e controllo dovrà divenire più rapida ed efficiente, avvalendosi dei moderni ritrovati dell'elettronica. È intanto cominciata la svendita, perché di questo si tratta, di materiale bellico di prima scelta (Mig 29, carri T-72), per garantirsi flussi di valuta straniera. Essa è talmente appetita che esiste un conflitto tra Ministero della Difesa, Ministero del Commercio e gli stessi militari sulla spartizione dei ricchi introiti di tale commercio.

Secondo le approfondite analisi di C. Donnelly, uno dei maggiori sovietologi, le Forze Armate russe (ma anche quelle ucraine e georgiane, sia pure con intensità minore) si riformano con particolare attenzione al campo di battaglia non-lineare. Ciò significa portare la riflessione sui temi della condotta delle manovre strategiche e tattiche, in particolare della difesa, della contro-offensiva, del contrattacco; significa altresì enfatizzare l'uso di forze aeromobili e aviotrasportate in contrattacchi offensivi e in battaglie difensive; la modernizzazione e la riorganizzazione dei sistemi di artiglieria e dell'impiego di questi.

Nell'ottobre 1992 è stata approvata la legge che fissa un tetto massimo dell'1% come percentuale di popolazione sotto le armi (oggi è al 2-2,5%). Si dovrebbe arrivare col tempo a 1,2 milioni di uomini. È stato firmato con la Francia un accordo per lo smantellamento delle testate nucleari e per la vendita/trattamento di uranio arricchito, attività che dovrebbe essere estesa agli USA. La Russia è inoltre impegnata, unitamente a USA e Francia, a rispettare una moratoria sui test nucleari fino al 1 luglio 1993.

Il nuovo ministro della Difesa, Gen. Grachev, conta di implementare nei prossimi anni un massiccio ricorso al volontariato, anche se ciò significherebbe aumentare le spese militari di 375 milioni di dollari/anno, un calcolo questo del tutto ipotetico poiché è impossibile dire con certezza quanto viene oggi speso per il bilancio della Difesa russo ed ex-sovietico.

### *8.3. Industria della difesa e spazio*

La recente decisione del presidente USA, Bush, di importare tecnologia spaziale russa (e probabilmente, in un secondo tempo, anche ucraina), ha rappresentato nell'aprile 1992 il culmine dell'attenzione dell'occidente per tali prodotti. Anche la Germania ha dimostrato il suo forte interesse, ad esempio finanziando il recupero del c.d. «cosmonauta dimenticato». Ciò ha dato alla potenza centro-europea accesso a numerose tecnologie che non mancheranno di potenziare le capacità già avanzate della DASA.



A luglio 1992 vi è stato un nuovo impulso, dato dagli accordi russo-americani che hanno dato vita ad un «Gruppo consultivo di alto livello», finalizzato alla creazione di un sistema globale anti-missili. Tale gruppo sarà articolato in sotto-sezioni, e lavorerà sulla base di tecnologie comuni.

Gli scambi di idee in casa USA, che hanno portato alla decisione di acquisire tali prodotti, sono stati piuttosto vivaci. L'USAF (l'Aeronautica USA) ha per esempio sostenuto che molte delle tecnologie in corso di acquisizione esistono già negli USA, con risultati soddisfacenti. Vi erano poi obiezioni di carattere conservatore, che volevano impedire un afflusso di fondi verso il complesso militare industriale della ex-Unione Sovietica.

Per il momento comunque l'ordine di grandezza degli acquisti USA è abbastanza ridotto. Si parla di una partita di plutonio, e di un mini-reattore satellitare.

Anche i propulsori elettrici russi e le applicazioni nel campo dell'optronica rivestono molto interesse in Occidente.

Infine esiste la possibilità di acquistare armamenti convenzionali per perfezionare l'addestramento degli equipaggi.

#### 8.4. Spionaggio

L'attività del KGB, nonostante i mutamenti avvenuti, continua a ritmi serrati (secondo l'FBI, tale ritmo non è mai venuto meno, come ribadito in un rapporto del maggio 1992). Sembra inoltre (secondo *Intelligence Digest* del 22 maggio 1992) che il 25% degli agenti del KGB operi in ambito economico, in Occidente, e che siano in corso iniziative per la vendita di informazioni di carattere commerciale e tecnologico su basi privatistiche.

#### 8.5. Nazionalismo

Nel processo di decomposizione che ha portato alla scomparsa della nazione sovietica, il nazionalismo russo ha preso due forme

prioritarie: quella del neo-stalinismo, opposto alla Chiesa ortodossa, e quella dei nazionalisti conservatori, favorevoli alla Chiesa e alla monarchia. Ambedue hanno una visione negativa dell'Occidente, e possono talora appoggiare tendenze anti-semitiche, talora per motivi ideologici, talaltra per convenienza politica.

Pur ridimensionati dapprima dalle elezioni del marzo 1990, e successivamente dal fallimento del *putsch* moscovita dell'agosto 1991, i nazionalisti sono ancora una presenza significativa all'interno delle Forze Armate, dell'industria della difesa, e nel KGB. Le inclinazioni politiche di questi partiti, essenzialmente conservatori con un misto di patriottismo e religiosità, verranno probabilmente incanalate verso il RCDM, il movimento cristiano-democratico che è attualmente il secondo partito (dopo i liberal-democratici) in Russia. Molto vivaci infatti si sono dimostrati i vari esponenti di tale partito, che beneficia anche di significativi finanziamenti occidentali. Partiti di ispirazione cristiano-democratica sono sorti anche in Ucraina, Bielorussia, Estonia, Lituania, Georgia, Armenia.

#### 8.6. Economia

L'ingresso nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale, nella primavera 1992, hanno formalizzato l'ingresso della Russia nella comunità internazionale dell'economia. L'adesione a tali organismi mette sul tappeto una serie di *conditio sine qua non* per l'erogazione dei prestiti occidentali e vincola l'economia del colosso eurasiatico a dettami misurabili. Le riforme iniziate da Y. Gaidar, dapprima responsabile dell'economia russa (e successivamente divenuto responsabile del governo) e dal suo staff, avevano subito un grave rallentamento con il rimpasto ministeriale di aprile. Tuttavia la nuova politica economica ha proseguito il cammino, fino ad arrivare al G7 di luglio 1992 con le carte in regola per ottenere crediti cruciali per l'intero sistema politico-economico della Russia.

In particolare, Eltsin ha ottenuto per la CSI (e dunque, primariamente, per la Russia) la conferma del pacchetto di interventi per 24

miliardi di dollari (meno di un decimo del bilancio della difesa USA), un successo politico oltre che economico. Solo una parte di questi aiuti è stata però effettivamente erogata. Al vertice di Tokio del G-7 del 15 aprile 1993 il pacchetto di aiuti totale è stato portato a 43 miliardi di dollari, inclusi un riscadenziamento del debito ed un nuovo strumento a disposizione del Fondo Monetario Internazionale per finanziare la ristrutturazione dell'economia russa.

Il grosso problema è che la Russia odierna è sprofondata in un caos di cui non si vede la fine. Non esiste in pratica una controparte affidabile per chi voglia fare affari all'Est: i grossi gruppi possono permettersi di gettare risorse in investimenti dubbi, ma la maggior parte delle imprese piccole e medie non ha le possibilità di cautelarsi e preferisce temporeggiare. Una situazione questa che penalizza in particolare le aziende italiane, e favorisce (una volta di più) i Konzern tedeschi.

### *8.7. Repubblica del Volga*

Il «problema tedesco» è basato su queste cifre: in tutto nell'intera Europa orientale i tedeschi sono circa 3,5 milioni, di cui circa 2 milioni in Russia, un milione in Polonia, 230.000 in Ungheria, 150.000 in Cecoslovacchia, 100.000 in Romania. La maggior parte dei tedesco-russi vive oggi nel Kazakistan, in seguito alle deportazioni staliniane.

Con gli accordi del 21 novembre 1991 Eltsin e Kohl si sono impegnati a ricostruire la Repubblica dei Tedeschi del Volga, spazzata via da Stalin nel 1941. Si pensa che la nuova Repubblica arriverà ad avere col tempo circa due milioni di abitanti. Il territorio proposto per la nuova Repubblica negli accordi Eltsin-Kohl è grande all'incirca come Lazio e Abruzzo. L'intenzione è quella di invogliare circa 800.000 persone a cominciare una nuova vita nei pressi di Volgograd, anziché emigrare verso la Germania. La Germania ha infatti già stanziato circa trenta milioni di dollari per aiuti di vario tipo, compreso l'allestimento di forze di polizia e di *intelligence* locale.



I tedeschi della nuova Repubblica del Volga sono benestanti, ma soprattutto sono per il momento tra le poche minoranze a non figurare agli occhi di qualche demagogo come capro espiatorio del disastro economico comunista. Tuttavia i russo-tedeschi sono stati finora relativamente limitati nell'accesso al potere politico, e vi è un nucleo di religione ebraica che è già nel mirino degli agitatori. Si può ritenere però che per il momento la situazione sia sotto controllo, e che l'anti-semitismo continuerà a riguardare frange minoritarie delle popolazioni a diretto contatto con i russo-tedeschi.

I russo-tedeschi potrebbero trovare ospitalità anche presso le grandi fattorie collettive del sud dell'Ucraina, bisognose di gente disposta a lavorare duramente.

#### *8.8. Russia e Moldavia (regione della Bessarabia)*

La Repubblica del Dnestr (o della Transnistria, Nistro = Dnestr) si è proclamata indipendente il 27 agosto 1991. Nel 1990 si era avuta la dichiarazione di sovranità della Moldavia (Moldavia). Nella primavera del 1992 il vice-presidente russo, A. Rutskoj, ha proposto personalmente alla Moldavia di divenire una federazione, e chiesto di schierare l'esercito a difesa della Repubblica (l'Ucraina, che confina direttamente con la Moldavia, non è per il momento intervenuta). Il distretto del Dnestr ha, per la presenza massiccia di industrie belliche, una tradizione di controllo diretto da Mosca. Essere sottratti al controllo del PCUS locale significava poter contare su un costante flusso di materie prime, e le stesse industrie producevano grandi profitti. Ancora oggi una parte del governo è formata da filo-comunisti duri.

Dopo gli scontri di primavera, anche violenti, e il confronto tra la XIV Armata russa e le truppe moldave, che intendevano impedire la secessione della Repubblica del Dnestr (e che hanno attaccato per prime per poi chiedere l'appoggio della Comunità internazionale), molto importante sotto il punto di vista economico per la Moldavia, il 2 giugno 1992 è stato siglato un accordo tra Russia e Moldavia per l'invio



di osservatori (russi, rumeni, ucraini e moldavi) nella Repubblica del Dnestr, contesa da separatisti russi alla Moldavia. La Russia teme l'annessione della Moldavia alla Romania, perché in Moldavia l'etnia dominante è appunto rumena.

In effetti le principali forze politiche del paese, l'Alleanza 16 Dicembre (data di inizio della «rivoluzione» rumena conclusasi con la morte di Ceausescu) e il Fronte Popolare della Moldavia hanno sempre posto l'obiettivo dell'indipendenza come primo passo verso la riunificazione alla Romania. La nuova Repubblica di Moldavia ha subito approvato leggi discriminatorie nei confronti dei russi.

La Repubblica del Dnestr dispone grazie all'appoggio russo di circa millecinquecento uomini dotati di armi automatiche, munizioni e un minimo di inquadramento, che hanno preso il nome di Guardia Repubblicana Nistrian. Tali uomini sono supportati dalla più consistente XIV Armata russa (seimila uomini, cioè il 20% degli effettivi, sono impiegati per questa operazione), di stanza nelle vicinanze.

In realtà il problema dell'identità nazionale è molto confuso, poiché questa è stata spazzata via dal comunismo. Sopravvivono tensioni etniche, ma come nel caso di altre *enclaves* si può parlare di *deregulation* del potere che assume forme di poco più evolute della lotta di clan. Da parte russa, molti ufficiali di stanza da anni nella regione sono imparentati con donne moldave, e vi sono forti legami di sangue trasversali. L'esplosione di un conflitto violento causerebbe enormi traumi collettivi. In effetti fonti ucraine sostengono che oggi molti degli stessi moldavi sono perplessi sulla volontà di riunificarsi con la Romania. Vi è ancora chi ricorda che durante l'occupazione rumena di parte della Moldavia i moldavi erano considerati cittadini di seconda classe, nonostante la lingua sia la medesima o quasi. Inoltre il livello di benessere relativo è più alto in Moldavia che in Romania, e i moldavi comprendono che Mosca non esiterebbe a chiudere le forniture di gas e petrolio in caso la Moldavia transitasse sotto controllo rumeno. Infine, una indagine di opinione condotta recentemente in Moldavia sembra indicare che il 75% dei moldavi sia a favore dell'indipendenza della Moldavia, e non di una riunificazione con la Romania.

Quanto detto spiega il rallentamento degli episodi conflittuali che si è verificato nei primi mesi del 1993.

### 8.9. *Russia e Ucraina*

La penisola di Crimea fu assegnata all'Ucraina da Krusciov nel 1954. Su ciò si basano le pretese ucraine di entrare in possesso di una parte significativa della Flotta del Mar Nero. Agli inizi di aprile 1992 gli ucraini hanno dato il loro assenso al ritorno sotto controllo russo di una decina di navi strategicamente importanti, avanzando però notevoli pretese su altri segmenti della Flotta. Il 6 aprile infatti gli ucraini hanno assunto il controllo di tutte le forze convenzionali presenti sul loro territorio, e grazie al decreto di Kravciuk, hanno dato vita alla Marina ucraina.

Alla fine di giugno 1992, Eltsin e Kravciuk hanno reso noto che la Flotta sarebbe stata divisa in porzioni non meglio specificate; una parte della Flotta doveva restare in gestione alla CSI, mentre il grosso doveva essere spartito tra Russia e Ucraina. Dopo quasi un anno, il 17 giugno 1993 è stato deciso di dividere la Flotta in due parti, con bandiere diverse.

La questione della Crimea, donata all'Ucraina da Krusciov nel 1954 in segno di distensione, è invece ancora aperta. La maggioranza russa della popolazione aveva votato a favore dell'indipendenza nel referendum primaverile, provocando le ire di Mosca e un cauto arretramento ucraino. Tuttavia i recenti accordi (decisione di consultarsi sul trattato START, ratificazione da parte di entrambi gli stati dei CFE 1/A, supporto russo all'adozione ucraina della *grivna*) lasciano spazio ad un minimo di fiducia per l'avvenire.

Occorre comunque che i due grandi dell'Est (Russia e Ucraina, appunto) si mettano d'accordo prima di sviluppare una rete di accordi che possano imbrigliare le miriadi di micro-conflitti che presi nel loro insieme hanno un potenziale di reale pericolo.

## *8.10. Russia - Gran Bretagna*

Il 9 novembre 1992 è stato firmato a Londra (Major-Eltsin) un trattato di cooperazione e amicizia che riguarda anche misure di collaborazione militare, apertura di una «linea diretta», linee di credito britannico verso la Russia (telecomunicazioni, aeroporto Domodedovo a Mosca, sviluppo congiunto dell'aeromobile Tupolev-204 con motore RR).

## **9. Caucaso**

### *9.1. Armenia*

Accanto ai vecchi capi riciclati, come il presidente Lev Ter Petrossian, al potere dal 1990, e il consulente per gli affari esteri, G. Libaridian, il governo armeno è caratterizzato dalle forte rotazione di componenti tra cui hanno figurato anche personaggi cosmopoliti ed esperti come il ministro degli Esteri R. Hovanissian e il ministro dell'Energia S. Tashijan (entrambi educati in California).

La crisi economica è totale. Nell'inverno 1991 la produzione industriale è scesa del 15% rispetto all'anno precedente; in gennaio e febbraio 1992 l'unica energia disponibile veniva allocata alle famiglie e non alle industrie. Il 30% dell'energia è idroelettrica, il resto era dato dal petrolio e dal gas sovietico (via Turkmenistan). L'unica centrale nucleare, chiusa tre anni fa, è stata riaperta con enormi rischi per le popolazioni e l'ambiente.

Praticamente la sopravvivenza è assicurata dalle rimesse di oltre due milioni di armeni che vivono fuori dai confini patri, dove ancora vivono 3,3 milioni di armeni.

Tali rimesse hanno consentito peraltro la formazione di un esercito ben armato e addestrato (con l'introduzione di milizie popolari e meccanismi evoluti di difesa civile), che con il supporto di Mosca (concesso anche in chiave anti-turca) ha potuto conquistare ampie sezioni territoriali nella guerra con gli Azeri, anche al di fuori del

Nagorno-Karabakh (l'*enclave* armena di circa 170.000 abitanti in Azerbaijan).

Il sogno armeno di costruire un cordone ombelicale con l'*enclave* disputata, portato avanti con le risorse provenienti dall'estero (che hanno consentito anche di estendere lo scontro all'*enclave* speculare, il Nakhichevan, situato a sud dell'Armenia, che appartiene all'Azerbaijan), va realizzandosi.

## 9.2. Azerbaijan

Nell'ambito del conflitto con l'Armenia, l'Azerbaijan (unica *enclave* sciita in una regione sunnita), ha dalla sua l'appoggio interessato di Turchia e Iran, due potenti vicini che storicamente si sono sempre contesi l'area di influenza che coincide con il territorio azero e con il Nakhichevan, particolarmente ambito dalla Turchia (del resto il Trattato di Kars del 1921, mai abrogato, indica la Turchia come «custode» dello status del Nakhichevan).

Ricco di risorse petrolifere, specializzato nella produzione di macchinari per l'industria petrolifera, non ha saputo approfittare della raggiunta indipendenza da Mosca.

Il Fronte Popolare Azero, partito al potere a Baku, capitale dell'Azerbaijan, resistette al golpe di metà maggio '92, volto a riportare al potere i comunisti, ma appare oggi in profonda crisi anche in virtù della scomparsa violenta di alcuni suoi esponenti di spicco e della guerra civile che divampa nel paese. Composto nei suoi ruoli chiave da intellettuali, con poca dimestichezza con il governo il partito è un insieme di famiglie e clan che da sempre controllano la vita politica azera. Le elezioni del 7 giugno 1992 che misero al potere col 59% dei voti Adulfaz Elchibey, nazionalista moderato, sono oggi un pallido ricordo. Il paese è oggi (luglio 1993) infatti sprofondata nella guerra civile, con tre fazioni che si fronteggiano con ogni mezzo disponibile. Da una parte il Fronte Popolare, ancora diretto da un debole Elchibey, costretto alla fuga in Nakhicevan; dall'altro il colonnello Gussejnov, che con l'offensiva del giugno 1993 ha assunto i poteri presidenziali.



Elchibey, più vicino alla Turchia che non all'Iran, i due «grandi giocatori» della zona, non è oggi nella posizione di ottenere grossi supporti dalla Turchia stessa, anche se questo è stato il primo governo a riconoscere l'indipendenza dell'Azerbaijan.

Si calcola che per la fine del 1992 il numero dei profughi della guerra sia salito ad oltre 300.000.

L'impegno della CSCE, che ha proposto un cessate il fuoco di 60 giorni e l'abbandono dei territori occupati, potrà verosimilmente portare solo ad una ratifica dello *status quo*, anche se un impegno delle forze russe presenti in luogo potrebbe dare un impulso significativo alla soluzione del problema attuale.

## 10. Repubbliche dell'Asia centrale

Nell'intera regione vi erano complessivamente, al momento della dissoluzione dello Stato sovietico, 4000 carri, 10000 APC, 3050 pezzi di artiglieria, 170 elicotteri, 220 aeromobili. Le truppe ammontavano a circa 150.000 effettivi.

Le numerose repubbliche di questa regione hanno mosso i loro primi autonomi passi all'indomani del (tentato) *putsch* di Mosca dell'agosto 1991. In pratica i vecchi dirigenti comunisti hanno preso atto del mutamento e si sono trasformati da custodi dei beni dello stato sovietico a gestori degli stessi beni in una dimensione locale. In certi casi il trasformismo non è stato totale, e vi è stato spazio per la fioritura di piccoli comitati e di movimenti politici la cui speranza di vita è abbastanza ridotta. I capi politici locali sono spesso anche capi-tribù, dotati di milizie personali ricche di armi leggere, che vengono sfoggiate davanti ai giornalisti occidentali.

Le linee politiche sono comuni:

- recupero delle spinte nazionaliste attraverso l'enfaticizzazione della dimensione etnica;
- patteggiamento e controllo dell'Islam, forza presente in tutta la regione. «Controllo» significa qui mantenere fuori-legge i partiti

di opposizione che favorirebbero eccessive aperture all'Islam (e al suo potere temporale), e accettare la presenza di piccoli movimenti senza peso politico.

Il primo aspetto è particolarmente pernicioso per due motivi:

- il primo è che spinge all'odio reciproco tra le etnie, in ossequio sì al principio *dividi et impera*, ma a rischio di dare vita a tante piccole Jugoslavie (cosa che del resto già avviene nel Nagorno-Karabakh);
- il secondo è che coloro che sono maggiormente invogliati ad andarsene sono i russi, che non di rado rappresentano l'élite tecnico-culturale, in grado se non altro di tenere insieme le residue infrastrutture economiche.

Per ciò che concerne l'Islam, è il Partito della Rinascita Islamica (fondato ad Astrakhan, in Russia, nel giugno 1990), diffuso in Tagikistan, Azerbaijan e Uzbekistan, l'organizzazione incaricata di diffondere il verbo islamico nelle repubbliche dell'Asia centrale. I finanziamenti per tale compito vengono perlopiù dall'Arabia Saudita, che cerca anche di imporre una visione strategica di diffusione del pensiero islamico al di là dei poteri locali in cui sono arroccate numerose comunità religiose.

Altro forum di concertazione è il Consiglio Regionale dell'Asia Centrale (costituito nel giugno 1990), «ispirato» da Kazakhstan e Uzbekistan.

Turkmenistan, Uzbekistan e Tagikistan hanno in comune una fortissima crescita demografica, un mondo di riferimento prevalentemente rurale e una povertà diffusa.

A parte il Tagikistan, di popolazione indo-europea, le altre repubbliche sono formate da popoli di lingua turca o turco-mongola. Proprio il Tagikistan, per la vicinanza ad Afghanistan e Iran, e per le caratteristiche della sua popolazione, è rientrato nella sfera dell'islamismo.

Del resto proprio Iran e Turchia sono le potenze regionali, che si fronteggiano in modo pragmatico per assicurarsi la maggiore

influenza possibile sulle risorse umane ed economiche delle neonate repubbliche. Il forum che istituzionalizza l'interesse delle due potenze menzionate è l'OCE (Organizzazione per la Cooperazione Economica), che oltre ai fondatori Iran, Turchia e Pakistan ha già raccolto le adesioni di Turkmenistan e Uzbekistan. La Cina è per ora una presenza discreta, quasi impacciata, anche per via della repressione che Pechino conduce nell'area mongolica cinese e in Tibet, che limita la portata dell'azione di Pechino.

Le politiche economiche hanno come obiettivo l'afflusso di capitali esteri per meglio sfruttare le risorse naturali (energia idroelettrica, gas, petrolio) e razionalizzare l'agricoltura (finora prevalentemente una monocultura, il cotone; mediamente poco meno del 10 % della popolazione è formato da contadini capaci di lavorare appezzamenti di terreno di varie dimensioni).

Il fenomeno «nuovo» in questo quadro, fenomeno che si è concretizzato nella primavera di quest'anno, è dato dal ritorno della Russia ad una concreta politica di influenza e di intervento diretto in numerosi paesi della regione, spesso in aperto contrasto con i partiti di ispirazione islamica sia di governo che d'opposizione, e in disprezzo delle più elementari regole della salvaguardia dei diritti umani. Vi è del resto da dire, obiettivamente, che troppo grande è il pericolo della diffusione dell'Islam alle porte della Russia o entro i confini della CSI, agli occhi di Mosca, ma anche dell'Occidente, che infatti ben si guarda dal contrastare l'azione russa in luogo. Né è possibile sostenere la tesi che il ritiro momentaneo della Russia dalle nuove repubbliche fosse coinciso con lo sbocciare di una nuova democrazia: anzi, proprio il ritorno alla faziosità tribale e di clan è alla radice di molti scontri più che la matrice religiosa *tout court*.

### 10.1. Kirghizia

Il presidente Akayev, un accademico moderato, amico personale di Gorbaciov, sogna l'economia di mercato, l'equilibrio delle etnie presenti nel paese. Deve vedersela con il compatto fronte degli ex-

comunisti, confluiti nel Movimento Democratico per l'Unità Popolare. I kirghizi rappresentano solo il 52% della popolazione, con una forte presenza russa (21%) e uzbeka (13%).

### *10.2. Tagikistan*

La più povera delle repubbliche, con meno della metà del reddito pro-capite della Russia, è popolata al 62% da tagiki e per il 23% da uzbeki. L'ex-presidente ed ex-apparatnichki Nabiyeu, sospettato di brogli elettorali nelle elezioni del 24 novembre 1991 che gli conferirono i 2/3 dei voti, dimessosi nella primavera del 1992, è poi rientrato nell'incarico, ma al partito islamico moderato sono andati il posto di vice-primo ministro e tre ministeri.

La popolazione è indoeuropea, affine ai persiani (anche la lingua è simile al persiano; la lingua primaria è però l'arabo), di religione sunnita.

Nell'estate 1992 è cominciata una feroce guerra civile di cui ancora oggi in Occidente si sa poco. Nessuna rappresentanza diplomatica occidentale è presente sul posto. In pratica le parti sono rappresentate dal nord-ovest, con gli ex-comunisti, slavi, e dal sud-est, filo-islamico (Partito della Rinascita Islamica), dove la popolazione è formata da ismailiti e da sunniti. La guerra civile si segnala per la sua brutalità (molti protagonisti hanno alle spalle la guerra in Afghanistan contro gli anti-governativi; altri contro l'URSS); il rifornimento di armi leggere è garantito dall'Afghanistan contro gli ex-comunisti. Alla metà di dicembre 1992 si è saputo che oltre quarantamila tagiki sono già fuggiti verso l'Afghanistan, per sfuggire agli scontri tra mujaheddin e filo-islamici, da una parte, e tagiki del nord aiutati da irregolari russi. Nel nord-ovest vive inoltre circa un milione di uzbeki, altro fattore di potenziale allargamento della crisi. Inoltre più di centomila russi (tra cui numeroso personale qualificato, oltre a membri della nomenklatura) hanno già lasciato il paese nel solo 1992.



### 10.3. *Kazakhstan*

Questa repubblica ospita come eredità storica delle deportazioni staliniane una alta percentuale di russo-tedeschi. Molti di questi non sanno il tedesco, naturalmente, ed hanno un'idea estremamente vaga di cosa voglia dire essere tedeschi. Tuttavia da Bonn si guarda con attenzione a possibili flussi migratori, e ciò ha spinto il governo a stanziare fondi per invogliare i russo-tedeschi a permanere in luogo, o a dare vita alla Repubblica del Volga (si veda *supra*).

Il presidente Nazarbaev ha costituito una Guardia Nazionale a causa dell'impossibilità, fin dal marzo 1992, di mantenere forze convenzionali comuni nell'ambito della CSI. Grande nove volte l'Italia, il Kazakhstan ha immense risorse naturali (gas, petrolio, minerali) e una popolazione ridotta, di poco superiore ai sedici milioni di persone. La situazione politica è relativamente stabile, anche per la bassa tensione a livello etnico e per legami storico economici con la Russia.

I grandi gruppi petroliferi (tra cui anche l'AGIP) hanno recentemente siglato un accordo per la ricerca di petrolio nel Mar Caspio, in quello si pensa sia uno dei maggiori giacimenti esistenti.

### 10.4. *Uzbekistan*

Venti milioni di abitanti, di cui 1,5 milioni di nazionalità russa, l'Uzbekistan conosce ormai da più di un lustro un'incessante esodo dei russi stessi, che abbandonano il paese per il decadere delle posizioni di privilegio ottenute nel ventennio 1955-'75, e soprattutto per l'incessante crescita del fondamentalismo islamico, le cui leggi vengono ormai applicate in tutta la Valle Fergana, a cavallo tra Uzbekistan, Kirghizia e Tagikistan. Il Partito Democratico Popolare (ex-comunisti) non è del resto in grado di dare risposte agli enormi problemi occupazionali e sociali del paese; intere valli sono in mano a bande armate che hanno il monopolio della forza.

## NOTE

<sup>1</sup> *Il Sole 24-Ore*, 30 giugno 1993.

<sup>2</sup> *The Economist*, April 4th 1992, p. 73.

<sup>3</sup> Nondimeno gli accordi rendono possibile l'attivazione di un sistema congiunto di comando e controllo per operazioni antiaeree in chiave anti-russa.

<sup>4</sup> Pop. 1,6 mln, di cui il 30-40% di lingua russa, con punte dell'80% nel nord del paese; solo il 50% degli abitanti è definibile come «estone» a tutti gli effetti.

<sup>5</sup> Pochi mesi fa il Parlamento estone ha ratificato una complessa legge sulla cittadinanza nelle sue varie forme – che ha fatto da base all'attuale legge sugli stranieri. Per quanto riguarda la sicurezza, ciò è importante perché esclude dagli aventi diritto alla cittadinanza estone il personale militare in servizio presso eserciti stranieri. Tale norma costituisce dunque una netta presa di posizione contro lo stazionamento dell'Armata Rossa, e le leggi sovietiche (poi recepite dai russi) che garantivano agli ufficiali il diritto di insediamento nelle repubbliche di loro gradimento al momento del congedo. Più concretamente, si tratta di un segnale di insofferenza verso la perdurante occupazione del suolo estone da parte di truppe «straniere».

<sup>6</sup> Pop. 2.648.000 ab., lettoni 53,4%- russi 32,8%- belorussi 4,5%- ucraini 2,7%.

<sup>7</sup> Pop. 3.700.000 ab., di cui 80% lituani, 8,9% russi, 7,3% polacchi.

<sup>8</sup> La Flotta annovera 1 superportaerei, 2 portaelicotteri, 2 lanciamissili, 28 som, 3 incrociatori, 10 cacciatorpediniere, 30 fregate, 100 siluranti; inoltre 151 aerei da combattimento, 25 aerei antisom, 85 elicotteri. Una componente di tutto rispetto, ma con notevoli problemi di addestramento, funzionamento, stock di munizioni e carburanti, e di coesione, che ne hanno fortemente degradato il potenziale operativo.

<sup>9</sup> La Siria avrebbe ordinato a Mosca 24 Mig-29, 12 Su-27 da interdizione, 300 carri T-72, più un centinaio di Sa10 e Sa16, questi ultimi missili spalleggiati antielo/aereo, nel novembre 1992.

## BIBLIOGRAFIA

- BRZEZINSKI, I., «The Geopolitical Dimension» [of Ukraine], *The National Interest*, n. 27, Spring 1992, pp. 103-08.
- CALABUIG, E. «La Lettonie, est-elle gouvernable?», *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1992.
- CARROUE', L. «L'Allemagne en première ligne pour la conquête des économies de l'Est», *Le Monde Diplomatique*, Janvier 1992.
- CLANCY, T. e SEITZ, R. «Is Proliferation Inevitable?», *Dialogue*, April-June 1993, pp. 33-45.
- DARWISH, B.K., *Int'l Security and the Forces of Nationalism and Fundamentalism*, IISS 33rd Conference, Zurich 12-15 September 1991.
- DEUTSCH, K. *Political Community at the International Level*, Garden City, 1954.
- DINI, P. U. «Gli Stati baltici nell'arena internazionale dopo la "terza indipendenza"», in JERVELL, S. e DINI, P.U., *I problemi dell'area nordica*, *Note e Ricerche CESPI*, n. 36, febbraio 1992.
- DRAGADZE', T. «L'Azerbaidjan à la recherche d'un pouvoir fort», *Le Monde Diplomatique*, avril 1992.
- DUNLOP, J.B. «Christian Democracy: Antidote to Extreme Russian Nationalism?», paper, conferenza su *Underdevelopment, Ethnic Conflict, and Nationalisms in the Soviet Union*, Cortona (AR), 16-18 maggio 1991.
- GRESH, A. «Lendemain indécis en Asie centrale», *Le Monde Diplomatique*, janvier 1992.
- JOHNSON, S. «Did Socialism Really Fail in Poland?», *Comparative Economic Studies*, vol. XXXIII, n. 3, Fall 1991, pp. 127-52.
- HAAS, E. «Some Operational Concepts of Collective Security», *American Political Science Review*, vol. 49, 1955, pp. 40-3.

- HYMAN, A. «Refugees and Citizens: the Case of Volga Germans», *The World Today*, March 1992, pp. 41-43.
- KARAGANOV, S.A. «Russia I: A Moscow View on the West's Role», *The World Today*, July 1992, pp.122-124.
- LEPINGWELL, J.W. «Towards a Post-Soviet Army», *Orbis*, Winter 1992, pp. 87-102.
- MALDSIS, A. «Die Wiedererstehung der belorussischen Nation aus ihrem historischen und kulturellen Erbe», *Osteuropa*, 4. April 1992.
- MARTIN, L. «National Security in a New World Order», *The World Today*, February 1992.
- MAULL, H. «Il crollo dell'Est ci travolgerà», *Il Sole-24 Ore*, 28 ottobre 1992.
- PUCHALA, F. «Poland and European Security», *RUSI Journal*, February 1992, pp. 15-6/64.
- RIZZO, A. «Dall'equilibrio del terrore al disarmo nucleare», *Affari Esteri*, n. 98, Primavera 1993, pp. 267-77.
- SALMIN, A. «Perestrojka and Political Self-Determination of Nations and Nationalities», paper, conferenza su *Underdevelopment, Ethnic Conflict, and Nationalisms in the Soviet Union*, Cortona (AR), 16-18 maggio 1991.
- SAMOILOV, V. «Ratification of CFE Treaty: How to Solve the Problem?», *Military News Bulletin*, (Novosti), n. 2 Febr. 1992.
- SCHMID, U. «Plus Ça Change: the Russian Bureaucracy and the KGB», *The Swiss review of world affairs*, 6-8, April 1992.
- SMOLAR, A. *Democratisation and Int'l Security*, IISS 33rd Conference, Zurich 12-15 September 1991.
- THOMPSON, K. «Collective Security Reexamined», *American Political Science Review*, vol 47, 1953.
- UIBOPUU, H.J. Dealing with the Minorities - A Baltic Perspective, *The World Today*, June 1992, pp. 108-12.
- URBAN, G. «The Awakening» [of Ukraine], *The National Interest*, n. 27, Spring 1992, pp. 39-46.



## LO SCENARIO BALCANICO ED IL CONFLITTO NELLA EX-JUGOSLAVIA

di Andreas Corti

### 1. Introduzione

Nel quadro della missione e delle specifiche indicate, scopo di questo studio è fornire un'analisi delle caratteristiche, degli sviluppi di quadro e delle interazioni interne e reciproche generate nel sistema regionale formato da Romania e Bulgaria e dall'area «balcanico-adriatica», che comprende i territori della nuova Federazione Jugoslava (Serbia, Montenegro, Vojvodina e Kossovo), l'Albania, la Repubblica Bosniaca e la Macedonia. Salvo diversa indicazione, è a questi paesi (fra cui quindi non figurano Turchia e Grecia) che si riferiscono le espressioni: sistema balcanico, sistema-Balcani ed altre analoghe utilizzate nello studio.

Nella prima sezione si cercherà di indicare gli elementi strutturali caratterizzanti questo sistema balcanico ristretto; elementi che, sommati, speriamo diano un inizio di modello globale, empirico e non formalizzato, dei parametri e dei «punti forti» dell'ambiente considerato. A fondamento di questa analisi sta il fattore che, a nostro avviso, emerge in questa fase come determinante nel caratterizzare e definire il nuovo ordine regionale: vale a dire il ritorno cospicuo dei contenziosi etnici fra stati balcanici, generati dalla presenza nell'area di numerose minoranze «transnazionali» (vedi *infra*). In quest'ambito saranno analizzate anche le caratteristiche portanti della crisi della ex-Jugoslavia; questo perché la Jugoslavia si è sempre trovata con il complesso del sistema balcanico in un rapporto microcosmo-macrocosmo, presentandone compressi tutti i caratteri e le «diadi di conflitto» tipiche. Tale è l'indicazione univoca della storiografia sia straniera (Yelavich, Hosc, Seton-Watson ecc.), sia jugoslava (ad esempio Ekmecich).

Esaurita questa analisi globale, sarà la volta della non riconosciuta Federazione Jugoslava. Oltre ad una rapida analisi delle forze nella convulsa politica interna serba, verrà affrontato il problema del contenzioso etnico della Vojvodina, del Kossovo ed i rapporti tra Serbia e Montenegro.

Non verrà analizzato direttamente il conflitto bosniaco, né si cercherà di fornire possibili scenari risolutivi. Per farlo, sarebbe necessaria almeno una minima stabilizzazione degli eventi. Il «pacchetto» Owen-Stoltenberg, fondato sostanzialmente, pur con rilevanti differenze, sulla proposta congiunta presentata a Ginevra dai presidenti serbo e croato, propone comunque numerosi fattori di fragilità, pur nell'ottica di una complessiva fissazione della situazione sul terreno.

Sarà poi la volta dell'Albania e del problema delle minoranze albanesi presenti nei Balcani ed in particolare nelle repubbliche sorte sul territorio della ex-Jugoslavia. L'ascesa della questione nazionale albanese presenta il più elevato tasso potenziale di perturbazione sistemica dei Balcani, sia per la dimensione relativa del fenomeno (gli albanesi fuori dall'Albania sono circa il 70% della popolazione della stessa Albania), sia per le sue caratteristiche e dinamiche interne, etniche e soprattutto economiche. Va immediatamente ripreso uno scenario ormai classico che vede l'eventuale conflagrazione del Kossovo estendersi alla popolazione albanese della Macedonia occidentale e, per concatenazione, alla minoranza albanese in Montenegro e ai musulmani del Sangiaccato. La conseguenza immediata di questo sarebbe l'interdizione del principale asse strategico della parte mediana dei Balcani, cioè le valli del Vardar e della Morava, isolando durevolmente la Grecia, ed in particolare un polo emergente come Salonicco; nonché di distruggere definitivamente la rete di interazione strutturale dei Balcani, che è centrata sullo snodo Macedonia-Serbia e che non ha, nel breve-medio periodo, alternative credibili.

Seguirà una breve analisi del ruolo di Bulgaria e Romania nel sistema-Balcani ridotto qui considerato, con cenni sulla situazione interna, in particolare riguardo alle diverse tipologie di presenze nazionalistiche radicali nei due paesi. In questa sezione verrà analiz-

zata anche la situazione interna macedone ed i pericoli che si presentano per l'unità della Repubblica; unità il cui mantenimento viene individuato come fattore stabilizzante fondamentale.

Concluderà lo studio un'analisi dei caratteri e degli effetti di un possibile asse politico rumeno-bulgaro come ipotesi di stabilizzazione dello scenario considerato, ed un'analisi dei pericoli del costituendo asse Romania-Serbia-Federazione Jugoslava.

## **2. I caratteri strutturali**

2.1. Il sistema-Balceni, già prima dell'inizio della fase attiva della crisi jugoslava con i primi scontri nell'estate '91, è caratterizzato dall'arresto di quel processo di creazione di ordine regionale multilaterale che aveva caratterizzato le relazioni dell'area alla fine degli anni ottanta, in particolare dalla Conferenza interbalcanica tenutasi a Belgrado nel febbraio 1988.<sup>1</sup>

Da una fase di notevole creatività politica e di cooperazione, che era perfino riuscita a coinvolgere l'Albania in una serie di iniziative di rilievo, come ad esempio il messaggio comune rivolto alla CSCE dai sei paesi balcanici riuniti nella Conferenza di Tirana, si è passati in poco più di un anno alla frantumazione di ogni ipotesi politica unitaria; al di là di vaghi progetti, concepiti comunque proprio per «bypassare» i problemi di sicurezza nei Balcani, diluendoli in un'integrazione est-europea («Eastern and Central European Union» lanciata dal governo rumeno). Nonostante la gravità dei problemi sul tappeto, anzi proprio per questa, non è stato ad esempio possibile convocare neanche un ristretto vertice a quattro (Serbia, Bulgaria, Romania e Grecia) per discutere i più pressanti sviluppi della situazione nell'area (rinvio *sine die* del vertice di Atene nel settembre '91).<sup>2</sup>

Le istanze comuni che hanno per qualche tempo resistito risalgono addirittura al secolo scorso, come la Commissione per il Danubio; oppure vedono una presenza balcanica diluita e limitata, come nel caso del BECS, il Consiglio di Cooperazione economica del Mar Nero. La mediazione dei conflitti e delle crisi d'area è affidata ad una diplo-

mazia in gran parte segreta, priva di massa sufficiente a produrre iniziative di rilievo.<sup>3</sup> Oppure, più visibilmente, ad una serie di iniziative diplomatiche di grande rilievo focalizzate esclusivamente sui conflitti nella ex-Jugoslavia.

Causa prima della dissoluzione dell'assetto balcanico ereditato dagli anni ottanta è ovviamente il vuoto strategico provocato nel punto pivotale della regione dall'esplosione della Federazione Jugoslava. Da un lato, dalle ceneri dello stato titoista sono emersi attori potenzialmente estranei al sistema regionale balcanico, o che almeno le leadership tentano di indirizzare in tal senso (Slovenia); dall'altro si sono «riaperti i giochi» (Larrabee) in alcuni dei teatri politici più turbolenti dei Balcani, a cominciare dalla Macedonia.

2.2. Ma anche al di là della sorgente di crisi costituita dalla ex-Jugoslavia, la regione appare oggi caratterizzata da una crescita diffusa di rivalità e contrasti interstatali, che viene definita e strutturata dai «punti forti» tradizionali delle vicende balcaniche: i numerosi contenziosi etnici causati dalla presenza di minoranze etniche transnazionali, con la contigua rinascita della questione nazionale all'interno sia della minoranza che della «madrepatria», nonché, con direzione ovviamente opposta, nello «stato ospite» (per minoranza transnazionale si intende una minoranza separata dallo «Stato parente» da un confine internazionale o ad esso assimilabile, come un confine amministrativo «internazionalizzato»).

Tutti i «punti di crisi» della regione balcanica<sup>5</sup> sono «diadi di conflitto» etnico e come tali, più che nel loro valore di fuochi di rivalità geostrategica, vengono considerati dalla «grammatica politica» della regione in questa fase.

Questi punti di crisi sono:

- a) I conflitti sul territorio della ex-Jugoslavia, esempio lampante del ruolo delle minoranze transnazionali.
- b) Il Kosovo, dove a fronteggiarsi sono una minoranza transnazionale classica, gli albanesi, pur dotata di una propria identità volutamente tenuta separata da quella della «madrepatria», ed



una minoranza transnazionale ibrida, i serbi, che vivono nel proprio stato, ma in una condizione (sono l'8-10 % della popolazione) che il nazionalismo serbo ha interpretato fin dalla svolta moderata della seconda metà degli anni sessanta come tipica della minoranza transnazionale.

- c) La Vojvodina, con il contenzioso centrato sia sulla minoranza magiara, sia su una crescente identità regionale multi-etnica prodotta dalla drammatica situazione economica della Serbia (analogamente a quanto avviene in Istria).
- d) L'Albania meridionale/Epiro settentrionale, con il contenzioso delle minoranze speculari, problema aggravato dalla massiccia presenza di clandestini albanesi sul territorio greco, e dal tentativo greco di penetrare la Chiesa ortodossa albanese tramite i prelati greci supplenti nominati dal Patriarca di Costantinopoli su richiesta del governo albanese.
- e) La Tracia greca, con la presenza della minoranza turca (peraltro non limitata solo alla regione).
- f) La Macedonia, che nella struttura della politica balcanica attuale, viene considerata come un problema eminentemente etnico. Per le forze nazionaliste bulgare i macedoni sono «bulgari occidentali». Anche la Macedonia, comunque, ospita una relevantissima (in termini relativi) minoranza transnazionale, quella albanese, che come si vedrà rappresenta attualmente il principale fattore di instabilità interna della Repubblica.
- g) Il problema della minoranza magiara nella Transilvania settentrionale e nelle altre regioni rumene (la minoranza «sassone» non rappresenta più ormai un fattore rilevante).

2.3. Una delle cause del «mascheramento» del tradizionale contenzioso territoriale interbalcanico con il contenzioso inter-etnico è la mancanza, per ora, di concreti ed articolati revisionismi territoriali. Con l'eccezione, ovviamente, dell'area jugoslava, nonché della piattaforma della popolazione albanese del Kosovo.

Ciò provoca l'arresto delle spinte nazionali dello stato parente sulla barriera dei confini, senza uno *spillover* mirante ad annessioni territoriali.

Tutte le cancellerie della regione continuano ad affermare come cardine della propria politica estera il rispetto dell'integrità territoriale dei vicini rispetto a rivendicazioni esogene (cioè non generate da iniziative di autodeterminazione delle minoranze transnazionali di pertinenza). L'Albania, che con il Kosovo dispone dell'opzione revisionista attualmente più forte per dimensioni comparate e per forza dei *claims* irredentisti della minoranza, continua a negare ogni pretesa propria sul territorio, appoggiando la nascita di uno stato kosovaro indipendente e non riunificato (nel breve-medio) con la madrepatria.

Il problema dell'aggressione serbo-federale a Slovenia, Croazia e Bosnia, nella sostanza un drammatico esempio di revisionismo territoriale, va però analizzato nel suo codice di sviluppo: un codice strumentale, destinato a coprire un disegno egemonico, che però conferma paradossalmente lo scarso corso culturale del linguaggio del revisionismo territoriale classico nella regione.

Alla base della strategia di Belgrado c'era infatti l'originaria natura interna ed amministrativa dei confini rivendicati dagli stati secessionisti. Su quei confini si sarebbe quindi esercitato una sorta di diritto di prelazione dello stato originario, in presenza di popolazioni che abbiano «espresso il desiderio di rimanere in Jugoslavia» (è questo il *pattern* – proclamazione dell'autonomia, referendum con richiesta di ricongiungimento allo Stato federale e non alla Serbia, intervento dell'Armata federale – seguito a partire dall'agosto-settembre '90 in Croazia e replicato nel novembre '91 in Bosnia).

Un esempio, e contrario, del maggiore impatto, al momento, dell'aspetto etnico rispetto a motivazioni ed obiettivi di potenza, è data dall'assenza di contenzioso di rilievo fra Romania e Bulgaria riguardo la Dobrugia (nonostante un'attivazione limitata patrocinata dai due partiti ultranazionalisti fiancheggiatori del governo rumeno); nella regione la valenza dei conflitti etnici è minore; eppure si tratta di

un'area intrinsecamente importante dal punto di vista strategico, al punto da essere insieme alla Macedonia, e dopo le complesse soluzioni territoriali del secolo precedente, una delle direttrici dell'azione bulgara nella seconda guerra balcanica. Ci sono invece segnali, peraltro deboli, di potenziale contrasto tra i due paesi riguardo la minoranza bulgara in Moldavia, in previsione di un inevitabile avvicinamento tra la Repubblica, fino al 1940 parte del territorio rumeno, e Bucarest (sulla vicenda si veda *infra*).<sup>6</sup>

2.4. Non si vuole sostenere, ovviamente, che il contenzioso etnico vada preso secondo il suo valore nominale, cioè come esclusiva preoccupazione delle parti per i diritti delle minoranze. Quanto successo in Jugoslavia (al di là di interpretazioni semplicistiche dell'ormai celebre memorandum di una commissione dell'Accademia delle Scienze serba dell'86, peraltro mai approvato ufficialmente dall'istituzione), dimostra come sia facile coprire con i problemi etnici precise logiche di potenza (sulla dimensione interna e strumentale alla legittimazione delle «nuove» élites politiche dei nuovi nazionalismi balcanici, si veda *infra*). È invece importante sottolineare che i codici del nazionalismo, e di quel particolare nazionalismo innescato dalla presenza di una minoranza transnazionale, sono fattore centrale delle relazioni interbalcaniche nella loro fase attuale. Questo fatto si riversa anche nel linguaggio e negli strumenti analitici delle «Foreign Policy Communities» della regione, creando un ibridismo culturale per cui considerazioni geopolitiche e geoeconomiche tradizionali si fondono con considerazioni etniche.<sup>7</sup>

2.5. Stabilita la centralità del problema delle minoranze transnazionali, si tratta di vedere ora quali siano le caratteristiche strutturali salienti del sistema-Balceni.

- a) Ogni stato balcanico contiene al suo interno una minoranza etnica appartenente ad uno stato vicino, ed in molti casi ha dei «kinsmen» al di là delle proprie frontiere.

- b) La struttura e le costanti del contenzioso etnico si sono riversate nel sistema balcanico post-comunista senza cambiamenti sostanziali rispetto agli anni della «Pax Sovietica». Non è mutata, in particolare, quella che appare come una deterministica inevitabilità dei contrasti interstatali riguardo le minoranze transnazionali (indisputate o reclamate come tali, come nel caso della Bulgaria riguardo la nazionalità macedone). Alla base di questa inevitabilità vi è anzitutto la constatazione che la compressione dei diritti e dell'identità è la costante storica della vita delle minoranze nei Balcani. Solo in tempi recentissimi, anteriori allo spartiacque dell'inizio del conflitto jugoslavo, si pensi alla politica di assimilazione forzata dei magiari e dei sassoni nella Transilvania romena; alla repressione della minoranza turca in Bulgaria nell'ultima fase del regime di Zhivkov; all'abolizione formale di gran parte dell'autonomia politica del Kossovo (ed alla sua abolizione totale in via di fatto), operata sia con la nuova Costituzione serba sia con successivi provvedimenti legislativi, fino alla proclamazione dello stato di emergenza nel '90.

La forza dell'esempio storico porta la minoranza e lo stato parente ad un atteggiamento tendenzialmente non cooperativo nei confronti dello stato ospitante, nonché, con un classico meccanismo di aspettative negative autoalimentate, ad una forte diffidenza da parte dello stato ospitante nei confronti della minoranza, e per associazione dello stato parente.

- c) La maggiore fluidità del sistema balcanico attuale, causata dalla destrutturazione del suo precedente fattore d'ordine, fa aumentare l'insicurezza degli stati ospitanti della regione. La minoranza transnazionale viene vista come una potenziale testa di ponte dello stato parente volta a limitare la sovranità e l'integrità politica e territoriale dello stato ospitante.

2.6. L'intensità della minaccia viene valutata con riferimento ad una serie di fattori che sono, in sintesi e non esaustivi:

- a) la potenza assoluta e relativa dello stato parente;



- b) la forza del suo legame con la minoranza;
- c) l'esistenza di un progetto storico per riunificare in uno stesso stato gli appartenenti alla stessa nazionalità (ad esempio la *Drzhava svih Srba*, lo Stato di tutti i Serbi, o la sua variante limitata della «Serbia occidentale» formata dall'unione dei territori a controllo serbo in Bosnia-Erzegovina ed in Croazia, al centro dei programmi delle forze nazionaliste serbe nelle elezioni del dicembre '90);<sup>8</sup>
- d) l'esistenza di progetti storici volti alla creazione di stati che dilatino all'estremo lo «spazio vitale» di formazioni più piccole (ad esempio Grande Serbia, Grande Bulgaria, Grande Croazia);
- e) la consistenza numerica assoluta e relativa della minoranza;
- f) la sua tipologia di distribuzione sul territorio, diffusa o con zone di concentrazione (ad esempio, forte concentrazione serba nella Krajina croata, minore nelle Slavonie, bassa nella Baranja – presenza dei Serbi «urbani», cioè dei Serbi che vivono dispersi in Croazia al di fuori delle regioni serbe);
- g) l'estensione del territorio di pertinenza e/o di quello rivendicato dalle minoranze;
- h) la storia delle relazioni tra minoranza e stato ospitante;
- i) il programma politico della minoranza (semplici garanzie di tutela, ad esempio Vojvodina, o spinta per l'autodeterminazione-costituzione entità statale autonoma o indipendente, ad esempio Kosovo);
- l) il grado di istituzionalizzazione dei confini dello stato ospitante, che tende a generare un basso livello di sospetto se il confine che separa la minoranza dalla madrepatria è storicamente consolidato, un livello alto se è recente o «debole», come nel caso di confini precedentemente amministrativi.

2.7. Vediamo come si applicano questi criteri alla percezione della

minaccia posta dalla minoranza albanese allo stato ospitante Macedonia. Il livello di allarme fra la leadership e la popolazione macedone riguardo al comportamento degli albanesi è estremamente alto, nonostante la formazione di un governo di unità nazionale e la diminuita intensità delle rivendicazioni autonomiste della leadership della minoranza, coincidente peraltro con il declino politico del partito ultranazionalista macedone VMRO-DPMNE.<sup>9</sup> Se i primi quattro parametri sono annullati dall'estrema debolezza attuale dell'Albania come stato parente (ma aspettative negative sono nei Balcani la regola e non l'eccezione), e per il senso di autonomia culturale degli albanesi di Macedonia rispetto sia alla madrepatria che al Kosovo, possiamo però applicare gli altri.

Gli albanesi sono ormai il secondo gruppo etnico della Repubblica; il dato del 15%, risalente all'81, va almeno raddoppiato (vedi *infra* un'analisi della questione); sono inoltre fortemente concentrati in una regione specifica (la Macedonia occidentale) nonché in alcuni quartieri dei centri urbani ed in particolare della capitale Skopje. Sono quindi in grado di operare una mobilitazione che coinvolge l'insieme delle strutture territoriali della Repubblica. Costituiscono quindi un nucleo etnico territoriale a forte tasso potenziale di irredentismo secondo i parametri e) e f).

L'estensione del territorio potenzialmente rivendicato è importante, ed una sua perdita comprimerebbe la Macedonia verso la valle del Vardar, cioè verso il fuoco della rivalità strategica greco-bulgara [parametro g)].

Il programma politico dei partiti albanesi presenti nel Parlamento macedone è favorevole al mantenimento dell'unità territoriale della repubblica. Mantiene però una sostanziale ambiguità mantenendo nella propria piattaforma l'obiettivo di una trasformazione in senso federale della Repubblica. Questo, per l'ala radicale degli albanesi, come primo passo verso una sostanziale autonomizzazione territoriale della comunità, creando i presupposti per un'eventuale attrazione-unione con i kossovari.

La volontà di essere riconosciuti come popolo costitutivo ha portato però fin dagli inizi della fase formale dell'indipendenza mace-

done a contrasti con la maggioranza. Al punto che i rappresentanti albanesi si sono astenuti al momento dell'approvazione della nuova Costituzione.<sup>10</sup> Hanno inoltre tenuto un referendum con l'obiettivo dichiarato di creare i presupposti per l'autonomia del territorio di pertinenza. È stato anche proclamato lo stato albanese di Illirida, anche se nel nuovo clima moderato il precedente, che rischia di irrigidire definitivamente la posizione albanese, è stato passato in secondo piano. Non si può escludere che l'intera manovra abbia avuto motivazioni tattiche nelle trattative con il Governo di Skopje.

A tutto questo va aggiunto che i partiti albanesi sono membri del Comitato di coordinamento delle forze politiche albanesi sul territorio della ex-Jugoslavia, che ha nel programma proprio la creazione di uno stato albanese fondato sul Kossovo ed inglobante anche parti della Macedonia occidentale.

Gli albanesi hanno deciso di entrare nel nuovo governo macedone guidato dal giovanissimo premier Crvenkovski. Ciò non ha impedito, tuttavia, l'esplosione di scontri con la polizia macedone a Bit Pazar, il quartiere albanese di Skopje. Iniziata come reazione spontanea all'arresto di un gruppo di albanesi, la sommossa è degenerata in un vero e proprio scontro etnico, che ha provocato morti e paralizzato la capitale per due giorni. Nonostante qualche difficoltà conseguente alle critiche per il riconoscimento come FYROM della Repubblica da parte dell'ONU, la collaborazione continua. Recentemente, alcune dichiarazioni del presidente Gligorov, che si è dichiarato contrario al riconoscimento di forme significative di autonomia per i territori a maggioranza albanese, hanno però riacceso l'ostilità. Effetto immediato è stato l'indebolimento della componente moderata del principale partito della minoranza, il Partito della Prosperità Democratica, in particolare nel proprio cuore territoriale di Tetovo. La collaborazione tra albanesi e governo macedone viene resa più difficile dal crescente differenziale di ricchezza a vantaggio della minoranza, che può contare sulle rimesse dei numerosi emigrati, e che ha un ruolo centrale nel vero e proprio sistema economico parallelo fondato sulla violazione delle sanzioni economiche contro la Federazione serbo-montenegrina.<sup>11</sup>

2.8. Alla polarizzazione delle relazioni interstatali sul contenzioso etnico, corrisponde la polarizzazione nazionalista all'interno dei paesi balcanici.

Il fenomeno della «ethnic politics» non può certo essere definito il singolo denominatore comune della vita politica dei paesi dell'Est europeo.<sup>12</sup> È però, in questa fase dell'ordine balcanico, il fattore di politica interna più importante nella strutturazione della politica estera degli stati della regione. In effetti, «the redemption of kinsmen... is a sentiment on which all nations can agree» (Weiner, *op. cit.*).

a) I nazionalismi balcanici, alimentati come abbiamo visto dall'esistenza di minoranze transnazionali, vanno anzitutto considerati per la loro valenza strumentale, sia nei conflitti interni alle nuove élites di potere sia nel dibattito politico nel suo insieme.

L'ondata nazionalista serba contro il Kosovo, e le «rivoluzioni antiburocratiche» con le epurazioni nei PC di Montenegro e Vojvodina, furono pilotate da Miloshevič anche per liquidare la generazione politica che lo precedeva nel *cursus honorum* del PC serbo. Raggiunto l'obiettivo, si pose il problema di assicurarsi la transizione nel nuovo *environment* democratico. Ecco allora la seconda ondata nazionalista incentrata sui serbi in Croazia, il nuovo fronte aperto dal processo di autonomia della Repubblica. Per essere sicuro di presentarsi davanti agli elettori con una situazione sufficientemente polarizzata, Miloshevič liquidò l'ala «moderata» della minoranza serba guidata da Jovan Rashkovič<sup>13</sup> e punta tutto sugli estremisti delle Krajine, creando dal nulla l'astro di uno sconosciuto dentista di Zara, il famoso Milan Babich (che come primo atto affossa un accordo in fase già avanzata di elaborazione concordato tra Rashkovič e la dirigenza croata). «Scaldato» a sufficienza l'elettorato serbo, cui i media di regime facevano seguire in tempo reale gli avvenimenti nelle Krajine, Miloshevič finalmente convoca nel dicembre '90, ultimo in Jugoslavia, le elezioni, che vince agevolmente.

Puntare tutto sui serbi delle Krajine, rendendo già allora inevitabile la guerra che è poi seguita,<sup>14</sup> era però una mossa chiaramente irrazionale, anche e soprattutto nell'ottica della difesa dei serbi.



Significava infatti abbandonare al loro destino i serbi «urbani», cioè i serbi che in Croazia abitano fuori dalle aree serbe, e che sono ancora più numerosi dei serbi nelle Krajine. La parabola nazionalista di Miloshević può dirsi conclusa con l'alleanza di fatto con il leader nazionalista Sheshelj.

In Bulgaria l'«ethnic politics» era diventato inizialmente un veicolo di riciclaggio del partito socialista ex-comunista (in particolare nelle ali movimentistico-conservatrici, che hanno usato la forza dell'apparato comunista in provincia per provocare le rivolte antiturche del '91 nella regione di Kardzali, dove i turchi espulsi nell'89 chiedevano la restituzione dei beni lasciati).<sup>15</sup>

Anche l'Unione delle Forze Democratiche ha scelto inizialmente la via della contrapposizione frontale con il Movimento per i Diritti e le Libertà, il partito turco. La situazione è cambiata dopo le elezioni dell'ottobre '91, da cui il MDL è uscito come il vero vincitore, raccogliendo consensi anche fra i bulgari e diventando l'ago della bilancia per la formazione di una maggioranza di governo (va notato che la nuova Costituzione bulgara proibisce la formazione di partiti su base etnica, e il MDL si è potuto presentare grazie ad un espediente dopo discrete ma costanti pressioni della Turchia). Questo ha costretto l'UFD a trattare (al punto che l'attacco definitivo a Mladenov, capo della congiura di palazzo che ha destituito Zhivkov, è stato sferrato proprio riguardo al suo coinvolgimento nella campagna di repressione della minoranza turca degli ultimi anni del regime comunista).

La realtà del calcolo politico ha spinto anche il Partito Socialista a cambiare atteggiamento. Il nuovo governo di tecnici del PSB, anch'esso dipendente dai voti del MDL, guidato dal premier Berov, anche nell'ottica di un significativo rafforzamento dei legami con la Turchia, sta cercando di normalizzare quella che è una difficile ed instabile alleanza. Al punto che Berov ha dovuto subito incassare il voto contrario anche di alcuni deputati socialisti.<sup>16</sup>

Il sentimento antiturco in Bulgaria continua però ad aumentare, nonostante le ripetute assicurazioni da parte del MDL di non volere l'autonomia territoriale delle regioni abitate dalla minoranza turca ed il forte riavvicinamento del paese con Ankara. Costante serbatoio di ten-

sione è il tipo di distribuzione dei turchi. Lo stanziamento turco comprende, oltre alle regioni contigue al confine, anche alcuni distretti nella parte nord-orientale del Paese, creando così focolai di crisi non confinabili territorialmente.<sup>17</sup>

In Romania il nazionalismo è storicamente «motore della vita non solo politica ma anche culturale del paese» (Wagner).<sup>18</sup>

Ceausescu è salito al potere come successore di Gheorghiu-Dei, l'inventore della «via rumena» al socialismo. La politica di repressione della minoranza magiara fu l'elemento che caratterizzò immediatamente la nuova gestione del paese. Nel 1960 venne smantellata la Regione autonoma ungherese, che Ceausescu avrebbe poi definitivamente abolito nel 1968.

Figure lontane ma pienamente riscoperte come quella del poeta Eminescu, notissimo nei Balcani, od il gruppo di giovani ideologi raccolto intorno a Nae Ionescu e poi confluiti nella Guardia di Ferro (tra cui Mircea Eliade, assistente di Ionescu), sono tornate oggi al centro del dibattito culturale e politico.

Il tema della «conservazione della razza rumena» non coinvolge più soltanto la minoranza magiara (anche come reazione alla pressione proveniente da Budapest, soprattutto dall'ala nazionalista del Forum Democratico e dal movimento Magyar Ut di Iztvan Csúrka, recentemente espulso dal Forum su iniziativa di Antall).<sup>19</sup> Il risentimento più forte, anzi, è indirizzato contro i romi, pupilli del regime di Ceausescu, che li ha utilizzati come massa d'urto etnica per la politica di *resettlement* dagli antichi villaggi e borghi e per rendere possibili i grandiosi progetti urbanistici del regime (ad esempio con occupazioni illegali ma tollerate di immobili, che le famiglie romi avrebbero reso inagibili giustificandone la demolizione). Un processo peraltro innescato anche in Ungheria.

A tutto questo poi si deve aggiungere la nuova frontiera del nazionalismo rumeno, cioè il ricongiungimento con la Moldavia e con la Bessarabia nella sua interezza, comprese cioè le regioni della Bukovina settentrionale assegnate da Stalin all'Ucraina.

A cavalcare la tigre del nazionalismo è anzitutto l'ala conservatrice dell'ex-Fronte di Salvezza Nazionale, ed è stata questa una delle

cause della scissione dell'ala di Roman che, sconfitta alle elezioni, ha recentemente cambiato nome abbandonando ogni riferimento all'esperienza condivisa con Iliescu.<sup>20</sup> Nel panorama politico rumeno si stanno affermando, al punto da dominarne il dibattito, formazioni e partiti ultranazionalisti, tre dei quali sostengono il governo del Fronte Democratico di Salvezza Nazionale, il partito di Iliescu. Nella galassia di formazioni ultranazionaliste spiccano due forze, che hanno contatti sia con i conservatori del Fronte sia con ambienti vicini alla ex-Securitate: sono la Romania Mare, o Partito della Grande Romania, e la Vatra Romaneasca, Focolare Rumeno; è questa la forza politica le cui provocazioni sono state la causa della rivolta del marzo 1990 a Tirgu Mures, centro della regione a maggioranza magiara, in cui rimase gravemente ferito il leader culturale degli Ungheresi, Suetu Andras.<sup>21</sup>

Per dare un'idea del potenziale delle due formazioni, si pensi che il settimanale popolare pubblicato dalla Romania Mare è stato a lungo il più venduto del paese, anche per il taglio scandalistico, alimentato dalle informazioni filtrate dagli ambienti della Securitate vicini al movimento.<sup>22</sup> Si tratta peraltro di forze che comunemente si ritiene siano politicamente controllabili da Iliescu, cui talvolta sembrano peraltro sfuggire di mano, come nel caso delle polemiche conseguenti alla partecipazione del Presidente all'inaugurazione del museo dell'Olocausto a Washington ed alle cerimonie nella Sinagoga di Bucarest per ricordare l'Olocausto degli ebrei d'Europa.<sup>23</sup>

L'utilizzo della carta nazionalista contro le opposizioni è aumentato peraltro a dismisura dopo le elezioni politiche e presidenziali del settembre-ottobre '92.

Nella Convenzione Democratica, che unisce le più importanti forze d'opposizione, è infatti entrato anche il partito della minoranza ungherese, l'Unione Democratica dei Magiari, che già nelle elezioni del maggio '90 aveva ottenuto un notevole successo (non va dimenticato che la più nota figura d'opposizione al regime di Ceausescu era il pastore ungherese Toekesh, la cui deportazione di Toekesh a Timisoara fu la scintilla della rivoluzione del dicembre 1989).



Il fermento nazionalista ha trovato la sua consacrazione nelle elezioni politiche e presidenziali rumene di ottobre. La più importante formazione nazionalista, guidata dal sindaco di Cluj, città al cuore della regione a maggioranza magiara, è diventata addirittura la terza forza politica del paese, battendo perfino il partito dell'ex-premier Roman. Il presidente Iliescu si è così trovato nella necessità di trovare un accordo con l'opposizione, una mossa che rischia, per reazione, di far aumentare il peso della carta nazionalista nel sistema politico rumeno. Alla vittoria dei nazionalisti rumeni ha corrisposto, in relazione sicuramente non casuale, la rottura della parte più estremista dell'ala nazionalista del Forum democratico ungherese con il premier Antall.

Nell'ottica di questa accelerazione nazionalista mirata alla politica interna va visto il *battage* della stampa rumena di regime in occasione della visita in Moldavia di Iliescu (che però proprio a Kishinev ha confermato l'adesione della Romania ai principi di Helsinki riguardo all'integrità delle frontiere).<sup>24</sup>

Il problema della minoranza tedesca sassone in Romania si è risolto pacificamente con la migrazione, più o meno volontaria, dei gruppi etnici interessati.

## 2.9. In sintesi:

- a) l'uso del nazionalismo nella politica interna degli stati balcanici è generalmente strumentale, anzitutto perché il sistema nel suo insieme accetta come vincolo l'integrità dei confini, depotenziando la minaccia reale posta della minoranza transnazionale. Questo almeno prima della suddivisione etnica della Bosnia, che potrebbe costituire un precedente dagli effetti di amplissima portata (per la ex-Jugoslavia, come si è visto, il problema è diverso – va ricordato però che la dirigenza serbo-federale ha comunque affermato, anche se per evidenti ragioni tattiche, il principio dell'integrità dei confini internazionali, giustificando proprio in questo senso il «ritiro» dell'Armata federale dalla Bosnia dopo la proclamazione della nuova Federazione tra Serbia e Montenegro).



- b) In quanto strumentale ad esigenze di politica interna più che allo stesso ottenimento degli obiettivi nazionali, il nuovo nazionalismo balcanico tende ad ignorare considerazioni di razionalità ed analisi costi-benefici (ad esempio l'abbandono dei serbi «urbani»). Poiché sulle spirali nazionaliste si innestano via via nuovi attori, il processo tende a sfuggire di mano, ed è caratterizzato da una crescente rigidità.

Una volta innalzata la temperie nazionalista dei sistemi politici interni, risulta difficile invertire il processo. Se cambiano i rapporti con lo stato parente di una delle minoranze, la quota di nazionalismo impiegata non può essere eliminata, ma deve essere indirizzata verso altri scenari. Dopo il riavvicinamento con la minoranza turca e la Turchia, la dirigenza bulgara ha intensificato la campagna anti-jugoslava riguardo alla Macedonia, giungendo a richiedere l'invio di osservatori internazionali a salvaguardia dei confini occidentali anche nel periodo immediatamente successivo al ritiro indolore dell'Armata federale dalla Repubblica macedone. Il riconoscimento da parte del Parlamento bulgaro delle repubbliche ex-jugoslave è stato celebrato con una seduta solenne, una coreografia che Belgrado ha interpretato come una provocazione.<sup>25</sup>

In questa situazione, esiste il rischio che la spinta nazionalista interna porti ad un processo di *brinkmanship* esterno centrato sul contenzioso etnico, processo che in questa fase avrebbe valenza politica e non militare, ma capace di deteriorare ulteriormente il clima dei rapporti interbalcanici nel loro complesso.<sup>26</sup>

In mancanza di un sistema di sicurezza regionale, della regione, i Balcani nell'accezione ristretta della sezione sono caratterizzati dal ritorno ad una serie di alleanze informali e deboli, definite e strutturate, oltre che da esigenze economiche, anche e soprattutto dai contenziosi etnici. È una sorta di «ritorno al futuro», che ripropone amicizie ed inimicizie storiche.

2.10. Il tipo di alleanza che si sta affermando, in assenza di tentativi di revisione territoriale, è sostanzialmente «negativo» (Weiner, *op. cit.*). L'elemento qualificante è cioè la condivisione di

contenziosi etnici con un terzo stato, come ad esempio il ritorno alla tradizionale amicizia serbo-rumena per i comuni problemi con l'Ungheria (minoranze magiare in Transilvania e Vojvodina).

La bilateralizzazione delle relazioni interbalcaniche, nel senso che si è visto, è un'evoluzione spontanea del sistema non necessariamente destabilizzante. In assenza di un fattore d'ordine esterno, ed in mancanza, in questa fase, di pericoli riguardo all'integrità territoriale degli stati membri, essa appare una soluzione preferibile e più realistica rispetto a grandi architetture incapaci di risolvere i focolai di crisi della regione. Tanto più che queste architetture per ora sono vaghe, come le proposte bulgare di rifondare l'ordine balcanico sui principi della carta di Helsinki, o strumentali, come l'Unione dell'Europa orientale e centrale rumena, concepita per evitare l'aggancio della Transilvania alla superiore integrazione europea dell'Ungheria (o quanto meno per evitare l'assorbimento della Transilvania nello spazio economico del gruppo di Visegrad).

Alla luce dell'analisi fin qui svolta, si ritiene che ogni intervento di stabilizzazione nei Balcani debba prevedere anzitutto una «clausola di depotenziamento» rivolta specificamente al contenzioso provocato dalla presenza delle minoranze transnazionali. Tale approccio è reso possibile dall'assenza, in via di principio, di precise rivendicazioni territoriali rispetto al territorio occupato dalla minoranza transnazionale (per il caso dell'ex-Jugoslavia, si veda quanto detto in precedenza). Gli obiettivi di un'eventuale spinta espansionista, alla luce di questo vincolo, si definiscono prevalentemente in termini di allargamento di sfera d'influenza, un fatto che rende comunque meno rigida la struttura dei contenziosi interstatali nei Balcani. Le difficoltà maggiori provengono indubbiamente dal versante interno. È impossibile garantire, infatti, la sopravvivenza di forze politiche che decidano di «scendere» dalla spirale dell'«ethnic politics». Si ritiene tuttavia che la polarizzazione nazionalistica dei sistemi politici dei Balcani sia legata strettamente alla diffusa mancanza di «istituzionalizzazione» delle strutture di governo della regione. Con la crescita della stabilità politica, diminuiranno sia l'insicurezza dei partiti al potere, per i quali l'«ethnic

politics» rappresenta una scorciatoia verso il consenso immediatamente pagante; sia la speranza delle opposizioni di poter utilizzare il nazionalismo per dotarsi di una nuova identità politica e «riciclarci» elettoralmente, o aggirare la necessità di presentare un concreto programma politico (ad esempio i partiti nazionalisti nelle elezioni serbe del dicembre '90).

L'eventuale intervento va rivolto sia allo stato parente che allo stato ospitante, ma non, a nostro avviso, alla minoranza transnazionale. Questa, trovandosi coinvolta in prima persona, è tendenzialmente impermeabile ad influssi moderatori. Esiste anche il pericolo che lo stato ospitante consideri questi interventi, veri o presunti, come una interferenza con la propria sovranità sull'area, con ulteriore aumento della tensione.

### **3. Nuova Federazione Jugoslava - Evoluzione di tendenza**

3.1. L'evoluzione della situazione sui territori della ex-Jugoslavia interessa il sistema-Balceni su due livelli diversi:<sup>27</sup>

- a) in via generale, la persistenza dei conflitti fra i nuovi stati nati dal disfacimento della Jugoslavia non ha permesso l'emergere di interlocutori «stabilizzati», rendendo così oggettivamente impossibile un approccio comune dei paesi balcanici ai principali problemi di sicurezza dell'area.
- b) La nuova Federazione tra Serbia e Montenegro è direttamente coinvolta nella crisi del Kossovo, che nel sistema balcanico ristretto considerato dallo studio è, come si vedrà, l'area che presenta i maggiori rischi di crisi sistemica. La pericolosità del contenzioso etnico tra Ungheria e Serbia-Jugoslavia per la minoranza magiara in Vojvodina è molto minore, anche se crescente.

Non sembra si possa parlare, riguardo alla guerra in Croazia ed in Bosnia, del pericolo di una estensione diretta ai Balceni. La natura dei due conflitti, che non presentano «agganci» di sistema con altri paesi, cui si aggiunge il vincolo dell'attenzione e della presenza

concreta della Comunità internazionale, la rendono altamente improbabile.

L'estrema fluidità della situazione in tutti gli scenari della ex-Jugoslavia pone limiti oggettivi ad un'analisi dettagliata di una situazione destinata a modificarsi con eccezionale rapidità. Particolarmente utile, invece, l'individuazione delle strutture profonde dello scenario, con particolare riguardo alla loro rilevanza nelle relazioni interbalcaniche attuali.

3.2. La situazione interna della nuova Federazione Jugoslava appariva nel corso della seconda metà del '92 in piena evoluzione, dopo l'imposizione delle sanzioni economiche e politiche della Comunità internazionale ed i crescenti contrasti tra vertice repubblicano serbo e leadership federale.<sup>28</sup> La struttura di potere del presidente della Serbia Miloshevič sembrava progressivamente erosa dall'effetto combinato e simultaneo della pressione internazionale e dell'emergere di concrete alternative politiche. Il premier federale Panich aveva opposto la sua candidatura a quella del leader serbo nelle elezioni del 20 dicembre. Il Kosovo rimaneva incombente sulla scena, con tutte le sue potenzialità di estensione sistemica della tensione. I rapporti tra dirigenza serba e montenegrina erano all'epoca caratterizzati anche da momenti di aperta difficoltà, perchè i vertici di Podgoritzza erano e sono ancor più vulnerabili alle sanzioni internazionali e non dispongono delle risorse e delle riserve strategiche della Serbia.

In questo quadro, l'incognita di fondo era il comportamento della struttura di potere che aveva permesso a Miloshevič di attraversare indenne la transizione al sistema multipartitico.

Miloshevič ha fondato il proprio successo politico muovendosi su due piani diversi: da un lato, l'uso precoce ed innovativo delle «ethnic issues» ha permesso al leader serbo di conquistare una popolarità capace di garantirgli la sopravvivenza politica anche nel nuovo ambiente «democratico»; dall'altro, Miloshevič ha occupato tutti i centri vitali, economici e politici, della società serba con uomini nuovi, privi di *standing* politico autonomo e perciò interamente



subordinati e dipendenti. La struttura personale di potere così creata ha permesso a Miloshevič di presentarsi come l'unica personalità in grado di gestire concretamente la società serba come struttura complessa: dalla tutela dell'ordine pubblico alla conduzione delle grandi imprese di stato create dal sistema dell'autogestione titoista. Non a caso, lo slogan elettorale del PS serbo nelle elezioni del dicembre '90 non è stato un proclama nazionalistico, ma «sa nama nema neizvesnosti», con noi non c'è incertezza.

3.3. L'opposizione democratica in Serbia è completamente esclusa dalla gestione della vita economica del Paese. Nei due anni di vita del sistema multipartitico in Serbia, ciò le ha reso problematico proporsi come forza di governo alternativa.<sup>29</sup>

Quindi un'eventuale presa di potere da parte delle opposizioni sarebbe avvenuta su un piano puramente politico, completamente separato dal controllo concreto delle strutture portanti della società, soprattutto delle strutture di sicurezza: è questa la considerazione che aveva determinato le scelte diverse ma convergenti delle forze contrarie a Miloshevič.

Il Depos (Demokratski pokret Srbije), Movimento Democratico Serbo, è un'associazione di partiti e formazioni politiche dominata dalla figura carismatica e controversa di Vuk Draskovich. Ex-capo studentesco durante il '68 universitario belgradese, riaffiorato come corrispondente dell'agenzia di stampa di stato Tanjug, Draskovich fu negli anni settanta una delle figure più in vista del panorama culturale della capitale. Oltre all'incarico universitario, cumulava anche importanti cariche politiche, specie nella direzione dei potenti sindacati federali. La svolta avviene con la pubblicazione di una serie di romanzi che rievocano, nei termini più crudi, le atrocità subite dalla popolazione serba in Bosnia-Erzegovina negli anni di guerra, ad opera sia degli Ustascia di Pavelich sia di gruppi di musulmani. Prontamente scomunicato, Draskovich divenne la figura più in vista dell'ala radicale del neo-nazionalismo serbo, di cui è stato, fino alla sua emarginazione e conseguente conversione «pacifista», la principale mente organizzativa (e finan-

ziaria). Inventore della politica spettacolo in versione serba, è da sempre sostenitore della protesta di massa come unica via per scalzare il regime. Così il 9 marzo 1991 una manifestazione del Movimento per il Rinnovamento Serbo, il partito di Drashkovich, convocata per protestare contro il monopolio del PS sulla televisione belgradese, si trasformò nella più grave sfida al regime di Miloshevich prima del giugno '92.

In quel mese, il Depos organizzò una campagna di manifestazioni e proteste pacifiche dall'elevato contenuto spettacolare. Il problema principale che ha contraddistinto il movimento fin dagli inizi è stata l'impossibilità di trovare agganci ed interlocutori nell'apparato di governo e sicurezza. Ciononostante, Miloshevich ha manifestato più volte segnali di nervosismo. L'entità del nervosismo nei confronti delle iniziative di Drashkovich si è vista anche nel marzo '92, in occasione della manifestazione convocata per commemorare gli eventi dell'anno precedente. Per segnalare la determinazione del regime, a controllare il raduno sono stati addirittura chiamati reparti della milizia di Knin. Il ciclo politico del Depos è stato chiuso brutalmente da Miloshevich, con l'arresto e le violenze contro Drashkovich dopo la rimozione del presidente federale Chosich, nel giugno '93.

La critica con cui Drashkovich si è dovuto misurare fin dall'inizio della sua carriera pubblica, ed in particolare dalla svolta pacifista della fine del '91, è stata quella di essere un opportunisto disposto alle incoerenze più estreme pur di ritagliare per la propria figura una posizione diversa e politicamente pagante. È soprattutto per questo che ha deciso di non candidarsi nelle presidenziali serbe, lasciando il ruolo di anti-Miloshevich al premier Panich, figura meno controversa e soprattutto forte dell'*endorsement* del presidente federale Chosich, che nei confronti di Drashkovich ha un'assoluta preclusione.

Il Depos ha anche dovuto affrontare il problema di credibilità causato dalla presenza, nel gruppo dirigente, di una consistente rappresentanza dell'Accademia delle Scienze serba. Questa, come già ricordato, è stata alla metà degli anni ottanta il principale sponsor dell'ascesa di Miloshevich, dietro cui si è schierata compatta soprattutto

to per l'azione dell'attuale presidente federale Dobritza Chosich. L'azione del movimento è stata vista dalla maggioranza della popolazione anche, e forse soprattutto, come una tappa nelle lotte di potere interne alla potentissima *inteligentzija* belgradese; un fatto, cioè, limitato alla *Charshija*<sup>30</sup> intellettuale, le cui vicende hanno spesso costituito la causa reale di scontri ed alleanze fondamentali per l'evoluzione della vita politica serba.

Chi ha operato ripetutamente per cercare il dialogo dell'opposizione con le forze di sicurezza serbe e federali è il Partito Democratico, l'altra grande forza dell'opposizione moderata. Se il Depos e Drashkovich hanno scelto la contrapposizione frontale con il regime, i Democratici hanno imboccato la via della trattativa e della ricerca dell'accordo con la struttura di potere di Miloshevich, con l'obiettivo di garantire una transizione pacifica.

Per mantenere la propria libertà di manovra, il «partito dei professori» non è entrato nel Depos, pur appoggiandolo dall'esterno ed essendo rappresentato nel movimento da una delegazione; la scelta di non allearsi con Drashkovich ha però provocato la scissione di un'ala minoritaria.

La decisione di non dare vita ad un cartello dell'opposizione in occasione delle elezioni federali e repubblicane del 20 dicembre, causata anche dall'ambiguo atteggiamento dell'ex-presidente Chosich, è stata una delle cause principali della clamorosa sconfitta dei Democratici, che sono stati relegati ai margini della vita politica della Repubblica.

3.4. Ogni ipotesi sul comportamento futuro dell'Esercito jugoslavo deve anzitutto tener conto del significato delle «purghe» che, fra gennaio e maggio '92, hanno azzerato i vertici militari. I provvedimenti di pensionamento del '92 non hanno solo portato a termine la «serbizzazione» delle FFAA, ma hanno colpito in modo apparentemente indiscriminato i «falchi» più noti; a cominciare dall'ex-capo di Stato maggiore della Difesa e ministro della Difesa *ad interim* generale Blagoje Agich, e dal generale Uzelatz, vero artefice del riarmo dei serbi in Bosnia, avvenuto già nei mesi caldi del conflitto in



Croazia, quando Uzelatz comandava il Corpo d'Armata di Banja Luka. La manovra contro i vertici militari era apparsa come il risultato di un accordo tra «Giovani Turchi» e dirigenza politica: entrambi avrebbero voluto liquidare un gruppo dirigente che aveva condotto in modo insufficiente, se non disastroso, la guerra in Croazia. Ad osservatori più attenti, la vicenda era però apparsa subito più complessa. In realtà, interpretando correttamente i segnali provenienti dalla dirigenza serba, ed in particolare la campagna scatenata dai media di regime contro determinati settori dei vertici militari,<sup>31</sup> l'obiettivo di Milosheвич era emerso abbastanza chiaramente. Il presidente serbo ha cercato di decapitare l'intera generazione dei «generali titoisti», custodi della forte soggettività politica che la Costituzione del '74 e la prassi garantivano alla Jugoslovenska Narodna Armija. Milosheвич, in sostanza, avrebbe voluto eliminare dalla scena politica serba una potenziale minaccia, o comunque un fattore il cui controllo avrebbe richiesto attenzione continua. Il tutto a vantaggio, in termini di risorse e di uomini, delle forze del Ministero degli Interni della Serbia, fedelissime a Milosheвич e guidate da uno dei principali collaboratori del presidente, il ministro Sokolovich.

A capo del nuovo Esercito jugoslavo, eliminati i generali «politici», sono stati nominati personaggi relativamente nuovi, uniti da un curriculum prevalentemente operativo, lontano dalle carriere «politiche» che hanno contraddistinto la JNA negli anni ottanta. È in quest'ottica che sembra si possano interpretare le dimissioni di quello che appariva il capo dei «Giovani Turchi», il generale Vuk Obradovich. Fratello dell'ex-vicepresidente del Parlamento serbo, uno degli appartenenti all'*inner circle* di Milosheвич, Obradovich era però arrivato ai vertici dopo una carriera percorsa all'interno di incarichi di Stato maggiore e ministeriali, nonché negli organi politici della JNA (è stato anche capo di gabinetto del ministro della Difesa Kadijević).<sup>32</sup> Alcuni segnali captati dalla stampa d'opposizione sembrano tuttavia indicare che Obradovich è «riemerso» in occasione della recente nomina del generale Perišić a capo di Stato maggiore, quasi a suggerire una sua latente funzione di *king maker* nei vertici delle FFAA.



I nuovi capi dell'Esercito jugoslavo sono, in sostanza, dei «soldiers' soldiers», che nei piani di Milosheвич dovrebbero gestire la radicale riforma dello strumento militare prevista dalla nuova Costituzione federale; e che, soprattutto, non dovrebbero entrare nel gioco politico interno serbo, se non a fianco del regime.

Il riferimento naturale per queste frange sarebbe il capo dei Chetnitsi Vojislav Sheshelj, il nuovo alleato politico di Milosheвич.<sup>33</sup> L'alleanza con Sheshelj è stata attivamente cercata, peraltro, da quella che appariva essere la personalità in ascesa nelle FFAA, il capo dell'Aeronautica e della difesa aerea generale Stevanovich.

3.5. L'erede al trono dei Karageorgevich, Alessandro, un uomo d'affari inglese che parla un serbo rudimentale, ha cercato di mantenersi estraneo ad ogni identificazione politica, al punto di riempire il Consiglio della Corona creato nel marzo del '92 con personalità culturali dalle più varie affiliazioni, compresa quella con il regime serbo. La carta monarchica è stata agitata soprattutto da Vuk Drashkovich, ma sembra avere un valore prevalentemente simbolico, incapace di influire da sola sull'evoluzione degli eventi.

Molto più importante il ruolo dello zio paterno dell'erede al trono, il principe Tomislav Karageorgevich. Tomislav è sicuramente una delle figure più importanti del complesso e frammentato universo del nazionalismo serbo all'estero. Infaticabile *fund raiser*, è particolarmente attivo in Bosnia; al punto che alcune componenti oltranziste del Parlamento serbo di Banja Luka, capitale della Krajina bosniaca, lo hanno indicato come capo di un futuro regno dei territori a controllo serbo della Repubblica.

3.6. Una delle principali novità della scena politica serba è senza dubbio l'intervento della Chiesa a favore dell'opposizione. Non è questa la sede per un'analisi dei complessi ed ambigui rapporti della Chiesa con il regime titoista, e neanche del suo comportamento dopo il dicembre '90.<sup>34</sup> Va però considerato che il cambiamento di indirizzo è il frutto dell'ascesa degli «Zelanti», la fazione nazionalista ed anticomunista che si contrappone ai moderati, favorevoli alla

neutralità della Chiesa nello scontro politico. Uno dei capi degli Zelanti, l'ex-vescovo del Banat Atanasije Jevtich, ha dato inizio alla campagna anti-Miloshevich comparando nel marzo '92 in un programma della televisione indipendente che ha gettato lo scompiglio tra le forze politiche e l'opinione pubblica serba. Dopo aver paragonato Miloshevich a Tito ed averne auspicato le dimissioni, Jevtich ha attaccato Sheshelj, che in quei giorni aveva iniziato il riavvicinamento politico a Miloshevich, e ad Arkan, fra i capi paramilitari notoriamente quello più vicino ed integrato nel regime. Ma la parte più importante del suo intervento il vescovo Jevtich l'ha dedicata «all'abbandono della popolazione serba in Croazia», «tradita» dalla leadership serba che avrebbe accettato le famigerate (per i serbi) «Avnojske granitze»,<sup>35</sup> i confini amministrativi della Jugoslavia comunista. Che le critiche degli Zelanti vengano «da destra» si era già visto in precedenza quando nel gennaio '92 il Sinodo arcivescovile si era schierato a fianco del leader oltranzista della Krajina Milan Babich, che si opponeva al piano di pace dell'ONU che Miloshevich stava cercando di imporgli. È facile vedere quale potrebbe essere la reazione della Chiesa ortodossa nell'ipotesi di trattative per l'autonomia del Kossovo, regione in cui sono concentrati tutti i più antichi ed importanti monumenti religiosi serbi, già danneggiati dagli albanesi durante la rivolta dell'81.

3.7. Il dibattito politico in Serbia nel corso della seconda metà del '92, ed in particolare a partire dalla Conferenza di Londra di agosto, è stato interamente dominato dallo scontro tra Miloshevich ed il vertice federale, cioè il primo ministro Milan Panich ed il presidente Dobritza Chosich. Le ragioni alla base della chiamata di Panich dalla California appaiono oggi evidenti: utilizzare l'uomo d'affari jugo-californiano per gestire un parziale sganciamento dall'impegno in prima persona della Serbia sui fronti della ex-Jugoslavia, uno sganciamento dettato dalla necessità di limitare un'evidente *overextension* strategica della Repubblica che impediva il mantenimento della capacità d'intervento in Kossovo. Miloshevich, in sostanza, avrebbe cercato di usare Panich per fargli assumere quelle iniziative di pace che il leader serbo non avrebbe

potuto promuovere, pena la perdita dell'appoggio determinante delle formazioni nazionaliste. A controllare eventuali «eccessi» del premier avrebbe provveduto l'influenza moderatrice del presidente Chosich. In realtà, fin dall'inizio Panich ha dimostrato di non essere controllabile, anzi di voler operare fattivamente per uno sbocco il più possibile negoziale della crisi jugoslava. Nel discorso inaugurale, nel giugno '92, ha immediatamente provveduto a demolire uno per uno i punti fermi della politica di Milosheвич. Ha poi conservato per sé la poltrona di ministro della Difesa, rifiutando di consegnarla al candidato *in pectore*, il fedelissimo di Milosheвич Branko Kostich. Formato un governo con tecnici e figure vicine all'opposizione, ha eliminato man mano i ministri imposti inizialmente dal presidente serbo, una «purga» culminata con le dimissioni del ministro degli Esteri Jovanovich. L'episodio più notevole, sul piano concreto, è stata la rimozione del potentissimo vice-ministro degli Interni Kertesh, uomo di Milosheвич in Vojvodina.

Da allora, i contrasti personali tra i due sono aumentati costantemente, insieme alla distanza tra le rispettive posizioni politiche. Lo scontro è culminato in ottobre, con l'«occupazione» da parte di unità del Ministero dell'Interno serbo dei locali degli organi di sicurezza federali (con i loro importantissimi archivi).

Sulla linea del premier Panich, ma con più cautela e concretezza, si è mosso il presidente Chosich. Si è già ricordato l'accordo per la Prevlaka, ma l'azione diplomatica del celebre romanziere si è sviluppata a tutto campo. Gravi problemi di salute ne hanno tuttavia rallentato l'attività, soprattutto nelle fasi pre-elettorali.

Chosich, a difesa della propria linea tradizionale di nazionalismo serbo *mainstream*, ha svolto un ruolo ambiguo nella fase di avvicinamento alle elezioni. Ha rifiutato di schierarsi apertamente con uno dei partiti d'opposizione, indebolendoli tutti. Non ha patrocinato la formazione di uno schieramento unito delle opposizioni, che si sono così presentate divise. Ha atteso fino all'ultimo per dare l'*endorsement* alla candidatura di Panich alla presidenza serba.

Va notato che Milosheвич controlla saldamente la TV serba, elemento fondamentale in una società in cui la crisi economica ha più che dimezzato la tiratura (mai alta) di quotidiani e settimanali.



3.8. Il quadro emerso dalle elezioni del dicembre '90 ha portato a quella che è stata giustamente definita una «radicalizzazione» del sistema politico serbo.<sup>36</sup> I risultati hanno indicato:

a) la clamorosa affermazione dell'ultranazionalista Partito Radicale di Vojislav Sheshelj. Si tratta di una forza politica che è espressione diretta e sovrapponibile del Movimento cetniko, cioè di quella che è emersa come la principale formazione paramilitare serba. Forte di appoggi nell'emigrazione, soprattutto negli Stati Uniti, Sheshelj, inizialmente con l'aiuto di alcuni generali in pensione appartenenti all'ala militante e nazionalista del cosiddetto «partito dei generali» (Unione dei Comunisti - Movimento per la Jugoslavia), ha spinto ai margini gli altri gruppi paramilitari.<sup>37</sup> La collaborazione-fiancheggiamento, da molti osservatori valutata come preesistente rapporto di dipendenza del leader cetniko nei confronti del presidente serbo, è diventata palese a partire dal marzo '92. La precedente durissima opposizione, almeno verbale, non ha mai impedito il pieno e libero addestramento delle formazioni del Movimento cetniko in territorio serbo, addirittura in campi vicini a Belgrado.

Dopo il successo elettorale, Sheshelj ha scelto di appoggiare la formazione di governi monocolore socialisti di minoranza. Ha inoltre accentuato, fino a farla diventare determinante, la propria influenza nelle FFAA. Ha prima pilotato, con una serie di durissimi attacchi personali, l'epurazione di alcuni alti ufficiali, con in testa l'ex-capo di Stato maggiore generale Zhivota Panich. Ha poi bloccato, fino all'attuazione dei cambiamenti richiesti, l'approvazione del bilancio della Difesa.

Il più grande successo politico di Sheshelj è stata indubbiamente la rimozione del presidente federale Chosich, attuata su mozione dei radicali; Chosich, che pure aveva aiutato il serbo bosniaco Sheshelj all'epoca della sua disgrazia nel PC della Repubblica, e dopo un periodo passato in prigione, aveva già dovuto subire numerose accuse di «tradimento della causa serba» da parte del leader cetniko.

b) Con la relativa tenuta nelle elezioni di dicembre, tenuta che



dopo sei mesi di sanzioni ed isolamento ha avuto il significato di un successo, il regime di Miloshević ha definitivamente consolidato il proprio controllo sul tessuto produttivo e sociale della Repubblica. Elemento centrale della manovra è stato il progressivo rafforzamento delle strutture di controllo e repressione interna, in particolare delle forze del Ministero dell'Interno, il cui numero è notevolmente aumentato nel corso del '93, in parte assorbendo appartenenti alle formazioni paramilitari. L'obiettivo è quello di preparare una cornice di potere in grado di affrontare un inverno che, a causa delle sanzioni, si prospetta drammatico.<sup>38</sup> Di qui la strategia a due livelli:

i) sul piano internazionale, il tentativo di chiudere velocemente la partita bosniaca, sperando in una rapida abolizione delle sanzioni. Quanto ha già chiesto, peraltro, il ministro degli Esteri della Federazione Russa Kozyrev.

ii) Sul piano interno, un complesso di misure empirico che si articolano intorno al nocciolo di una politica di iperinflazione selvaggia pilotata con una crescita senza precedenti dell'aggregato monetario; nonché con la difesa ad oltranza della stabilità del posto di lavoro, priva di significato reale, ma operata per preservare la sua valenza simbolica in funzione di controllo sociale. Ad una manovra basata su elementi irreali deve corrispondere un ancoraggio reale, e questo è dato dalla tolleranza nei confronti del livello illegale o «grigio» dell'economia, enormemente rafforzato, nella sua importanza relativa, dalle sanzioni internazionali. Anzi, sempre più, questa tolleranza deliberata si sta risolvendo in un'attiva alleanza, in corrispondenza dell'affermarsi delle nuove élites di potere, che grazie all'economia parallela stanno acquistando un ruolo dominante nel tessuto sociale della repubblica. In quest'ottica va inserito l'incredibile fenomeno speculativo delle banche private che offrivano tassi assolutamente irreali sui depositi in valuta (fino al 30% trimestrale). Strettamente identificate con figure di *entrepreneurs* avvolte di un alone di leggenda al limite tra finzione e passato criminale, le banche private hanno costituito un importante meccanismo di regolazione sociale, da cui è dipesa

per il primo anno del regime di sanzioni la sopravvivenza di gran parte della popolazione urbana serba; una stanza di compensazione delle diverse attività illecite; un polmone finanziario capace di capitalizzare le attività dell'economia parallela. In particolare sia Jezdimir Vasiljevich sia Dafina Milanovich hanno avuto un ruolo preciso nel finanziamento e nell'acquisto di armi per i serbi nelle Krajine in Croazia (il primo) ed in Bosnia (la seconda). Il crollo di entrambi (Vasiljevich è addirittura riparato in Israele, dove ha sempre vantato pubblicamente ottimi contatti), ha privato il regime di Miloshevich di un artificioso, inconsistente ma semplice meccanismo di produzione di reddito. Un meccanismo che, tra l'altro, rimetteva in circolo le indispensabili disponibilità in valuta dei risparmiatori.

L'inverno '93-'94 si annuncia critico soprattutto per la popolazione dei grandi centri urbani, mentre le campagne godranno comunque di una minima capacità di sussistenza. Di qui anche la decisione di eliminare rapidamente dalla scena Drashkovich, una personalità la cui forza riconosciuta era appunto la capacità di mobilitare le masse urbane, tradizionalmente le più vicine ai partiti d'opposizione.

3.9. Nonostante la drastica riduzione dell'autonomia della regione prevista dalla nuova Costituzione serba, i rapporti di Belgrado con la minoranza magiara in Vojvodina si sono mantenuti su un piano di non aperta conflittualità nel corso del '92. Diverse le ragioni:

- a) anzitutto, la piattaforma politica dei magiari e del loro leader, Andrash Agoston, non auspica (per ora) il distacco della regione dalla Jugoslavia.
- b) Il comportamento della dirigenza serba è stato caratterizzato da una relativa tolleranza. La prima causa di ciò è che i magiari sono molto meno numerosi, in rapporto alla popolazione serba locale, degli albanesi del Kossovo. Non si pongono, quindi, timori di possibile espulsione dell'elemento serbo o di omoge-

neizzazione etnica sfavorevole (anzi, la Vojvodina presenta una varietà etnica seconda solo alla Bosnia-Erzegovina).

- c) La regione è un esportatore netto di ricchezza, non solo agricola; ciò conferisce alla minoranza magiara un elevato potere contrattuale nei confronti di Belgrado, la cui dirigenza è obbligata a muoversi con cautela.

Va inoltre sottolineato che, nel concreto, il comportamento dell'Ungheria è sempre stato relativamente prudente.<sup>39</sup>

La crisi interna serba ed il conflitto sul territorio della ex-Jugoslavia porterà, a nostro avviso, ad un deterioramento della situazione. Una delle cause della fedeltà della minoranza magiara, cioè il più elevato standard economico della Jugoslavia rispetto all'Ungheria, è stata definitivamente annullata dalle sanzioni della Comunità internazionale. Il risveglio nazionalistico dei serbi della Vojvodina, che si è indirizzato principalmente verso la minoranza croata, specie nella zona di Hrtkovtzi, sta coinvolgendo anche i magiari. Alcune Opshtine (unità territoriali) a prevalenza magiara sono state divise e le parti aggregate a comuni a maggioranza serba. Durante la guerra in Croazia, i magiari hanno combattuto nelle unità regolari della JNA, un fatto che ha causato proteste abbastanza diffuse, soprattutto nell'area di Senta.

Gli agricoltori della Vojvodina stanno bloccando le principali vie di comunicazione della provincia per protestare contro gli irrisori prezzi di vendita dei prodotti agricoli fissati da Belgrado dopo l'imposizione delle sanzioni.

Subito dopo le elezioni federali del 31 maggio '92, Miloshevič, con un gesto inatteso, ha ricevuto Agoston ed una delegazione di esponenti della comunità magiara, in un colloquio apparentemente cordiale. Il clima si è però guastato, nonostante i toni concilianti usati dal presidente federale Chosich nel suo discorso inaugurale. Come per il Kosovo, anche per i magiari della Vojvodina l'atteggiamento serbo dipenderà dall'evoluzione della situazione a Belgrado. In ogni caso appare probabile, e già confermato da alcuni segnali, che la volontà di autonomia della regione diventerà un tema che andrà al di là delle sud-

divisioni etniche, e verrà recepito nel nome di un comune interesse economico anche dalla popolazione serba. Ad esempio, nella scorsa estate agricoltori sia serbi sia appartenenti alla minoranza magiara hanno operato insieme il blocco delle principali vie da e per Belgrado, per protestare per l'irrisorio prezzo imposto dalle autorità centrali per i prodotti cerealicoli.

3.10. L'unione tra Serbia e Montenegro è indubbiamente in crisi, una crisi probabilmente destinata ad aumentare. Dopo lo strappo della Conferenza dell'Aja nell'ottobre '91, Belgrado ha avviato una complessa azione per riprendere il controllo della Repubblica. Il processo è culminato nel vero e proprio plebiscito con cui i montenegrini si sono dichiarati favorevoli all'unione con la Serbia, in vista della creazione della nuova Federazione Jugoslava. In cambio, la dirigenza montenegrina ha ottenuto una superprotezione della Repubblica nella nuova Costituzione e, sul piano concreto, mano libera nella gestione dell'economia. Questo si è tradotto in una serie di audaci operazioni in valuta estera, come la concessione d'utilizzo del famoso isolotto di Zveti Stefan, o la proposta di localizzare nella repubblica un grande impianto per lo smaltimento di rifiuti provenienti dai paesi mediterranei.

L'evoluzione della situazione interna ed internazionale ha però alterato radicalmente la posizione del Montenegro. La Repubblica non ha avuto, dopo le elezioni boicottate dai partiti d'opposizione nel maggio '92, una delle due massime cariche federali, come le garantisce la Costituzione; e l'embargo commerciale ha annullato le iniziative economiche intraprese. Facile comprendere il crescente malumore manifestato dal presidente Momir Bulatovich.

È in questo clima che si è collocata la decisione dei rappresentanti montenegrini nella «Camera Alta» di salvare Panich dopo il voto di sfiducia del Parlamento. Il Montenegro, stretto dalla crisi, privo di prospettive reali per un progressivo sganciamento da Belgrado, guardato a vista dal Corpo d'Armata federale di Podgorica, coinvolto nelle tensioni in Sangiaccato, con un confine verso la parte dell'Erzegovina controllata dai Serbi che costituisce una fonte conti-



nua di instabilità per la presenza di formazioni paramilitari incontrollabili, si è progressivamente riallineato alle posizioni della Serbia.

Dopo la poco convincente vittoria del presidente Bulatovich nelle elezioni di dicembre, la leadership montenegrina ha assistito impassibile alla rimozione di Panich. E, nel giugno '93, ha permesso con la propria astensione la rimozione del presidente federale Chosich provocata da una mozione di sfiducia dei radicali di Sheshelj. Il governo montenegrino è poi indebolito da una serie di scandali e regolamenti di conti interni.

3.11. Comunque evolva la situazione complessiva, la Serbia è destinata a rimanere una sorgente di crisi e di tensione del sistema. Questo perchè, vista la difficoltà di realizzare compiutamente uno «stato di tutti i serbi», si troverà ad avere il più grave problema di minoranza transnazionale della regione. E questo sia quantitativamente, per il numero dei serbi che si troveranno fuori dalla nuova Jugoslavia, sia qualitativamente, per lo scontro aperto con gli stati ospitanti. La Serbia, insomma, sarà lo stato parente potenzialmente più pericoloso dei Balcani.

Un'ipotesi di flemmatizzazione che appare seguita nel complesso dalla Comunità internazionale in un'ottica di stabilizzazione dell'area, è il mantenimento della debolezza della repubblica. Si tratterà, in ogni caso, di accentuarne l'isolamento politico nella regione, in particolare evitando la creazione di un vero e proprio asse Belgrado-Bucarest (vedi *infra*).

Particolare attenzione dovrebbe essere dedicata ad impedire la ricostituzione dell'industria militare serbo-jugoslava, gravemente compromessa dalla guerra in Bosnia. Sul piano politico interno, la possibilità di svolte politiche interne appare al momento remota. L'unica incertezza riguarda i rapporti tra Miloshevich e Sheshelj, vista la crescente indipendenza politica di quest'ultimo. Il sistema serbo appare comunque indirizzato verso un maggiore, e non minore, grado di polarizzazione nazionalista. Ciò significa che l'atteggiamento della Serbia come stato parente rimarrà, nel lungo periodo, problematico.

#### 4. Le «Krajine»

4.1. Le prospettive di una stabilizzazione a breve all'interno dell'arco territoriale croato occupato dai serbi nel corso del '91 appaiono minime.

In una prospettiva di «war termination» classica,<sup>40</sup> la curva di potenza della Croazia è in netta ascesa, sia in termini assoluti sia soprattutto in rapporto alla Serbia. L'incentivo a trovare soluzioni sub-ottimali rispetto alla piena reintegrazione territoriale apparirebbe in costante diminuzione. Indubbiamente, l'energica opera di riorganizzazione delle forze croate operata dal ministro della Difesa Shushak, che controlla anche gli ingenti fondi messi a disposizione dall'emigrazione croata, sta alterando visibilmente i rapporti di forza.

Belgrado ha interpretato fin dall'inizio l'invio della forza ONU come un modo per sganciarsi dall'impegno in prima persona sul fronte croato; un tentativo di «dare in appalto» ai caschi blu il mantenimento dell'autonomia delle Krajine, con un evidente (e deliberato) stravolgimento del significato del piano Vance.

Il ritiro dalla Bosnia degli effettivi «serbi di Serbia» dell'Esercito jugoslavo (così si chiama l'Armata federale dopo la proclamazione della nuova Costituzione della Federazione tra Serbia e Montenegro) ha inciso su una delle considerazioni strategiche alla base dell'accettazione serba dell'invio dei caschi blu: la possibilità di concentrare a ridosso del confine croato-bosniaco le truppe ritirate dalle aree protette dall'ONU (UNPA), pronte ad un rapido intervento in appoggio ai serbi (l'argomento principale, tra l'altro, con cui Miloshevic ha giustificato l'accettazione del piano Vance all'epoca dello scontro con il leader ribelle della Krajina Babich). Il ruolo dell'Armata federale è stato riversato (ma non accettato completamente) sulle forze serbo-bosniache, e ai territori della Krajina bosniaca è stato affidato il compito di fornire profondità strategica ai «cugini»; di qui i progetti di unificazione istituzionale delle due entità politiche, culminati nei ripetuti proclami d'unione (che nelle caotiche condizioni prevalenti nel teatro si accumulano senza particolare coerenza od efficacia) e nel referendum tenuto alla fine di giugno '93 nelle Krajine in

Croazia. Il processo è stato però congelato, allo stato attuale, dalla dirigenza serbo-bosniaca, molto probabilmente come parte di un *package* negoziale a breve termine con la controparte croata dopo gli accordi sul campo ed a Ginevra per la spartizione su base etnica della Bosnia-Erzegovina.

4.2. In effetti, un'unificazione strategica ed operativa globale dei serbi delle Krajine in Croazia ed in Bosnia, che andasse oltre la cooperazione logistica, allontanerebbe in modo probabilmente definitivo per Zagabria la prospettiva di riprendere il controllo delle zone in possesso dei serbi. D'altro canto, almeno per le zone della Krajina propriamente detta, l'interesse geostrategico della Croazia è assoluto, se non altro per ovviare all'isolamento anche energetico della Dalmazia.

È sulla base di queste considerazioni che Zagabria ha cercato in gennaio di riconquistare militarmente l'area strategica intorno al distrutto ponte di Maslenica, il cui controllo permette la riapertura dei collegamenti tra «heartland» croato e Dalmazia; e che, fallito l'approccio militare, ha impostato una complessa trattativa con i serbi culminata nella costruzione ed inaugurazione di un ponte provvisorio, bombardato dall'artiglieria serba dopo il rifiuto croato di abbandonare l'area.

La forza relativa della minoranza serba, anche senza l'apporto di Belgrado, rimane tuttavia tale da escludere un riassorbimento indolore da parte di Zagabria. Anche in caso di successo, un'eventuale reintegrazione territoriale delle zone attualmente sotto controllo serbo comporterebbe costi materiali e politici esorbitanti.

4.3. L'atteggiamento della Serbia nei confronti delle Krajine in Croazia rimane sostanzialmente ambiguo. Belgrado sta ovviamente supportando strategicamente i serbi delle Krajine. Da tempo, tuttavia, la leadership serba sta cercando di sganciarsi, almeno parzialmente, da un impegno automatico e totale. Le ragioni appaiono sia cosmetiche sia sostanziali.

In particolare:



- a) Belgrado evita di riconoscere ufficialmente e pubblicamente la soggettività politica delle Krajine in Croazia, probabilmente per poter controllare i tempi di una eventuale riunificazione che altrimenti diventerebbe prossima e forzata.
- b) La dirigenza serba sembra manovrare spregiudicatamente per acuire, anziché ridurre come sarebbe logico, le divisioni interne al campo dei Serbi delle Krajine.
- c) Il governo federale ha reagito molto blandamente lo scorso gennaio dopo l'azione militare croata nella zona del ponte di Maslenica.
- d) Nella tornata negoziale dell'estate '93 a Ginevra, Milosheвич ha più volte rilasciato dichiarazioni estremamente possibiliste sul futuro delle Krajine.

In effetti, Belgrado ha un interesse geopolitico primario nel mantenimento del controllo dei territori attualmente controllati dai serbi nelle Slavonie, in particolare in quella orientale; nonché della Baranja, chiave per il controllo del Danubio. In quest'ottica, è stata avanzata l'ipotesi che Belgrado possa tollerare un'azione limitata di Zagabria in alcuni limitati settori di particolare interesse strategico in cambio del possesso indisturbato dei territori controllati dai serbi più vicini al confine con la Serbia. Aggiungendo a questo quadro la spartizione della Bosnia a danno dei musulmani, si ottiene grosso modo il quadro che sarebbe stato adombrato nell'ormai famoso incontro tra Tudjman e Milosheвич nell'aprile '91 nella tenuta presidenziale di Karageorgevo: un momento particolarmente caro alle teorie «complotistiche» della crisi jugoslava.

4.4. Ai fini dell'individuazione degli sviluppi futuri della situazione, si può suddividere lo scenario in due settori.

a) Confine dalmata-montenegrino.

È stato un focolaio di crisi rilevante per tutto il '91, che coinvolge direttamente il Montenegro, e che ha visto l'Armata federale impegnata in uno scontro dalle motivazioni apparentemente confu-



se, ma in cui svolgeva un ruolo sostanziale sia la volontà di creare una zona tampone con la Croazia che arrivasse fino alla valle della Neretva, realizzando un raccordo con la zona intorno alla roccaforte serba di Trebinje, sia la volontà di saccheggio dei riservisti montenegrini che costituivano il grosso delle forze federali.<sup>41</sup>

Uno degli elementi centrali dello scenario era il controllo delle Bocche di Cattaro. Il confine della Croazia arriva fino alla loro imboccatura settentrionale, con l'importante base militare della Prevlaka; per l'estensione delle rispettive acque territoriali, il Montenegro si troverebbe quindi costretto a dividere il controllo del fiordo con il vicino. L'accordo per la smilitarizzazione della Prevlaka e la restituzione della parte croata del promontorio sembrano avere stabilizzato la situazione, almeno nel breve periodo. Trattandosi in sostanza di una disputa territoriale e non di tipo territorial-etnico, inerentemente più rigido, si può cercare una soluzione stabile, considerando anche l'importanza strategica delle Bocche, che sono di fatto l'unica base per i resti della Marina federale, e quindi l'unico ostacolo reale al predominio navale di Zagabria.

#### b) La Krajina e Knin.

Knin e la Krajina propriamente detta sono l'unico territorio a controllo serbo ad avere una discreta capacità di tenuta autonoma. Nucleo storico della ribellione dei serbi nell'estate '90, unica regione effettivamente compatta dal punto di vista etnico, forte di un Esercito (difesa territoriale più milizia) relativamente efficiente, unita con l'altro grande territorio serbo, la Krajina bosniaca, da un patto d'unione, la Krajina rappresenta l'ostacolo maggiore alla piena reintegrazione territoriale di Zagabria.

Il suo leader carismatico, Milan Babich, è tutt'altro che scomparso dopo il violento scontro con Milosheвич riguardo all'accettazione del piano di pace dell'ONU. Babich era riuscito a diventare il presidente dell'autoproclamata repubblica serba in Croazia (RSK, Republika Srpska Krajina) formata dall'unione delle regioni serbe autonome nate durante il 1990.

Babich è stato destituito da un «rump Parliament» della RSK con-

vocato a Glina su istigazione di Miloshevich (alla seduta ha presenziato solennemente il fedelissimo vice-presidente federale Branko Kostich), Parlamento che si è spostato poi a Borovo Selo. Per mesi la Krajina ha avuto di fatto due governi, dopo il rifiuto di Babich di riconoscere l'autorità dei «traditori» di Borovo Selo, *in primis* quella dei suoi ex-collaboratori Mile Pashpalj, presidente del Parlamento, e Goran Hadzhich, presidente della RSK. Il giovane dentista di Zara ha continuato ad operare dalla sua roccaforte di Knin, dove però l'autorità degli organi centrali della RSK si è lentamente affermata.

La nuova dirigenza della RSK sta dando vita a tutte quelle strutture di resistenza che erano al centro del programma del leader destituito, a cominciare dalla creazione dell'Esercito della Krajina (ministro della Difesa è stato nominato in un primo momento Stjepan Shpanovich, vicino al vero autore della rimozione di Babich, il ministro dell'Interno della Krajina Milan Martich).

Tutte le forze politiche, inoltre, rifiutano l'ipotesi di una soluzione negoziale che preveda per la Krajina un'autonomia all'interno dello stato croato, comunque configurata.

La stella di Babich sembra però risorgere, in un panorama caratterizzato da una parossistica frammentazione, in buona parte causata dall'intreccio tra economia di guerra, economia illegale e rapporti con le formazioni paramilitari provenienti dalla Serbia (recente lo scontro tra Martich ed Arkan, il capo paramilitare serbo riciclatosi, con il tacito appoggio di Miloshevich, come esponente politico dei serbi del Kosovo).

In particolare Babich, il più noto e popolare esponente dello zoccolo duro di Knin, può capitalizzare sulla crescente diffidenza della Krajina nei confronti della dirigenza politica dell'autoproclamata Repubblica serba in Croazia: questa viene vista come espressione degli interessi delle regioni orientali, più vicine ed importanti geo-strategicamente per la Serbia e meno minacciate da Zagabria. È inoltre considerata troppo vicina e passiva nei confronti di Belgrado e della politica di relativo *appeasement* di Miloshevich nei confronti della Croazia.

Lo scenario di sviluppo ipotizzato nel breve periodo è quello di

una sopravvivenza della Krajina propriamente detta, ma in una situazione di crescente tensione, sempre pronta a precipitare, con Zagabria. E ciò soprattutto se al prossimo congresso della Comunità Democratica Croata, il partito del presidente Tudjman, dovesse venir sconfitta l'ala moderata che fa capo a Stipe Mesich ed a Josip Manolich.

## **5. Albania, Kossovo e questione macedone**

5.1. La questione albanese nelle sue tre linee di articolazione: Kossovo e Montenegro, situazione interna dell'Albania, presenza albanese in Macedonia, presenta in questa fase evidenti potenzialità di destabilizzazione sistemica regionale.

Ciò è dovuto a:

a) la scala relativa del fenomeno.

Gli albanesi che vivono come minoranza transnazionale fuori dai confini dello stato parente costituiscono il 6570 % della popolazione complessiva dello stesso stato parente. Inoltre sono presenti principalmente sui territori della ex-Jugoslavia, cioè in un'area caratterizzata o da scarsa consolidazione (Macedonia), o da crisi dello stato ospite (Kossovo). La minoranza albanese in Grecia non ha consistenza numerica tale da rappresentare veicolo credibile di progetti di ricongiungimento territoriale.

b) L'esistenza di un progetto territorialmente irredentista.

La costituzione di una formazione statuale autonoma è il punto centrale del programma politico degli Albanesi nel Kossovo, senza alcuna differenziazione, su questo punto, all'interno della leadership locale. Voci più possibiliste appaiono estranee ai centri di potere dell'Alleanza Democratica di Ibrahim Rugova ed all'organizzazione dei partiti albanesi della ex-Jugoslavia.<sup>42</sup> La crescente debolezza della Serbia, sottoposta a gravissime pressioni da parte della Comunità internazionale ed impegnata su più fronti, rafforza per



converso i kossovari, consci di avere a proprio favore una combinazione forse irripetibile di fattori (per un'analisi degli sviluppi possibili nel Kossovo, si veda *infra*).

L'Albania è attualmente l'unico paese balcanico ad appoggiare ufficialmente una sostanziale revisione dei confini del paese ospitante la propria minoranza. La posizione ufficiale dell'Albania riguardo al Kossovo, formulata da Hoxha, ribadita da Ramiz Alia e confermata dal presidente Berisha sostiene il diritto alla costituzione di uno stato autonomo fondato sull'autodeterminazione della minoranza albanese, pur mantenendo aperta la possibilità di una riunificazione i cui tempi e modi vengono volutamente lasciati indefiniti.<sup>43</sup>

c) La dimensione economica, etnica e politica albanese.

Il sistema politico albanese, e la società albanese nel suo complesso, presentano alcuni fattori strutturali di grave instabilità prodotta dall'interazione di numerosi elementi:

1) La crisi economica e la disoccupazione.

Nel '92 le previsioni indicavano una diminuzione del PIL di circa il 25% rispetto al '91, con un debito estero in ascesa. La massa monetaria era in crescita vertiginosa, in mancanza di una politica deflattiva del governo (aumento degli stipendi del 50% dopo la serie di scioperi del '91). A fine '91 il tasso di inflazione era del 204%. A fronte di un crollo delle esportazioni, il livello delle importazioni era cresciuto sia nel decennio '80-'90 sia, e con valori superiori, dal '90 al '92.

Il settore agricolo, che occupava circa il 45% della popolazione, è paralizzato dalla crisi energetica e dalla distruzione delle unità produttive statali (il 60% della terra è già stato distribuito); la produzione è crollata per l'inesistenza di un mercato organizzato dei prodotti agricoli, per cui i contadini non hanno incentivi a produrre oltre il livello di sussistenza personale. A pagare è stato uno dei pochi comparti relativamente vitali della struttura industriale albanese, quello agroalimentare.

L'industria mineraria risente di una crisi generalizzata, legata alle



fluttuazioni del prezzo del cromo, aggravata dai soliti problemi di gestione e dall'aumento di efficienza produttiva del Sudafrica.

In mancanza di dati consolidati per la prima metà del '93, sembra tuttavia che lo stato dell'economia sia migliore rispetto a quanto previsto nel '92. Un ruolo fondamentale in questo relativo miglioramento lo ha svolto l'intervento del FMI, le cui rigorose direttive hanno portato ad una contrazione, a breve, del potere d'acquisto della popolazione, soprattutto in seguito ad un forte aumento del prezzo dei generi alimentari (in particolare, in maggio, del pane). Gli sforzi di stabilizzazione monetaria sembrano avere successo. Le misure del governo del premier Meksi (comunque controllato dal presidente Berisha, che ha ampi poteri sull'Esecutivo), non hanno però risolto quello che è il più grave problema strutturale dell'Albania, e cioè l'altissimo tasso di disoccupazione (circa il 40% della forza lavoro). È una questione che ha precise ricadute anche sulla sicurezza regionale (ne è un esempio il contenzioso con la Grecia per la rilevante presenza di immigrati clandestini albanesi). I notevoli aiuti internazionali vengono impiegati principalmente nell'acquisto di generi alimentari, con scarse ricadute sulla ristrutturazione dei comparti produttivi.

2) Dal punto di vista sociale l'Albania presenta due caratteri potenzialmente destabilizzanti, anche in funzione di uno sbocco esterno della crisi interna:

i) La presenza di un numero elevatissimo di giovani sotto i trent'anni (l'età media della popolazione albanese è ventisei anni, prodotto del più alto tasso di natalità in Europa, che è stato costantemente, negli ultimi dieci anni, al di sopra del 20 per mille). I giovani sono ovviamente i più colpiti dalla crisi economica e costituiscono un fattore di instabilità costante.

ii) L'abitudine al pervasivo paternalismo sociale che costituiva uno dei tratti più noti e caratteristici del sistema di Hoxha. Questa rappresenta il principale ostacolo all'ammodernamento della struttura economica del paese.

3) Esiste poi un fattore etnico che influenza direttamente la que-

stione del Kossovo: Hoxha aveva fondato la propria struttura di potere sui toshk, una delle due grandi etnie del paese, tagliando fuori i gheg. Un rafforzamento dell'unione con i kossovari, che sono gheg, rovescerebbe i rapporti di forze interni all'Albania, e costituirebbe un ulteriore incentivo al nazionalismo dei gheg, molto numerosi nel Partito Democratico.

Le elezioni del 22 marzo hanno confermato un aumento della polarizzazione nazionalista della politica albanese. Il Partito Democratico del presidente Berisha ha condotto una campagna elettorale in cui temi nazionalisti hanno svolto un ruolo tutt'altro che trascurabile, soprattutto nelle campagne del nord, uno dei serbatoi del voto d'opposizione. Lo stesso Berisha è nato al confine con il Kossovo (mentre Ramiz Alia è un kossovaro cresciuto a Scutari) ed uno dei suoi primi atti dopo la vittoria elettorale è stato quello di ricevere una delegazione dei partiti albanesi delle repubbliche della ex-Jugoslavia. In effetti, sembra che il gruppo dirigente democratico si caratterizzi per la prevalenza di gheg, che starebbero già occupando alcuni dei posti di comando della nuova amministrazione, ribaltando la struttura di potere che caratterizzava, dal punto di vista etnico, il regime comunista.

L'Albania è caratterizzata da un'alta densità di intervento politico straniero. A presenze ormai consolidate e fondamentali per la stabilità e la sopravvivenza stessa del paese, come la nostra missione Pellicano, si sono aggiunti attori relativamente nuovi nello scenario, come gli Stati Uniti, forti degli ottimi rapporti con i Democratici ed in particolare con Berisha, e la Turchia, che sfrutta anche il contenzioso greco-albanese per l'Epiro settentrionale, e che ha sponsorizzato l'ingresso dell'Albania in alcune importanti assise internazionali.

Le cifre fornite sul numero di greci in Albania da Atene e Tirana sono totalmente divergenti. Un partito greco che si è presentato alle elezioni del marzo '92 dopo numerose polemiche, ha raccolto poco più di trentamila voti, il che sembra indicare una consistenza della minoranza greca superiore alle cinquantamila unità indicate dagli albanesi. Negli ultimi due anni, approfittando del relativo disgelo interno, molti greci hanno attraversato il confine, e stanno diventando un potente fattore politico locale in Epiro.

Gran parte della popolazione albanese nelle province greche di confine è stata espulsa dal paese nel dopoguerra per aver collaborato con gli occupanti. Questi profughi sono a loro volta un fattore politico in Albania, soprattutto perchè reclamano le proprietà confiscate o abbandonate al momento dell'esilio. I rapporti tra i due paesi sono precipitati all'inizio dell'estate dopo l'espulsione di uno dei prelati greci inviati dal Patriarca di Costantinopoli per aiutare la riorganizzazione della Chiesa ortodossa albanese. Il prelado viene accusato da Tirana di aver sfruttato il mandato per organizzare in chiave irredentista la minoranza greca.

Ankara, dopo una prima serie di crediti concessi nel '90, si è mossa nel '91 con più decisione. In particolare, è stato siglato un accordo di cooperazione militare che prevede un *training program* in Turchia per ufficiali albanesi. È stato avviato anche un'intenso programma di cooperazione nel campo dell'istruzione, con l'apertura di alcune scuole turche a Tirana.

L'ammissione dell'Albania nelle più importanti assise internazionali, ed in particolar modo nella CSCE, ha un necessario effetto di vincolo sulla sua politica estera.

La forte, spesso decisiva, influenza estera sul paese può svolgere un ulteriore ruolo di stabilizzazione e bloccare scelte di politica estera azzardate. In effetti, nello specifico dell'area balcanica e considerate le premesse della campagna elettorale e le motivazioni oggettive interne, il presidente Berisha sta mostrando una discreta moderazione. Anzi, rispetto alle fasi elettorali, sembra si possa parlare di una vera e propria svolta, affidata in prima persona soprattutto al premier Meksi. Al punto che Berisha deve affrontare i continui attacchi di esponenti radicali del suo partito.<sup>44</sup>

La necessità di stabilire una forte influenza nell'area, in funzione di controllo e gestione di eventuali crisi, costituisce una delle spiegazioni possibili del nuovo e straordinario interesse degli Stati Uniti per la questione albanese nel suo complesso; una scelta che è stata forse motivata dall'aver individuato proprio nella questione albanese la minaccia di crisi regionale più forte. Anche gli stretti contatti della Francia sia con l'Alleanza Democratica del Kossovo sia con l'ala filo-



francese del Partito Democratico, che si riconosce in Ismail Kadarè ma che appare in declino, vengono anch'essi interpretati in funzione di controllo di una potenziale deflagrazione d'area.

I fattori di rischio che abbiamo analizzato, tuttavia, potrebbero portare ad una brusca maturazione della questione albanese anzitutto nel Kossovo, e forse anche sul territorio della ex-Jugoslavia.

Va considerato, inoltre, che la crisi economica e sociale dell'Albania ha progressivamente trasferito, nel corso degli ultimi anni, il controllo del movimento nazionale albanese da Tirana agli esponenti locali, e quindi per concatenazione alla ricca ed influente diaspora albanese nei paesi occidentali. Un intervento sullo stato parente potrebbe quindi non avere effetto, specie a fronte di una motivazione a perseguire gli obiettivi nazionali da parte della minoranza, incentivata dalla presenza di circostanze favorevoli. Tanto più che, nella tensione crescente che caratterizza le relazioni interbalcaniche, questo intervento potrebbe anche essere effettuato in funzione destabilizzante o quantomeno potrebbe alimentare processi a rischio senza troppa considerazione per le conseguenze di sistema.

5.2. Alla luce di questi elementi, è possibile individuare due tracciati di sviluppo di un'eventuale rafforzamento del movimento nazionalista albanese.

a) Uno scenario minimo,<sup>45</sup> in cui l'azione della minoranza e/o dello stato parente sia confinata al Kossovo (con l'obiettivo di creare una formazione statale autonoma), ignorando gli altri contenziosi.

L'autonomia della regione, considerata in astratto, avrebbe un impatto sistemico notevole, ma confinabile. Il Kossovo ha infatti un'identità territoriale definita, ed una sua autonomia minaccerebbe solo la Macedonia per il rafforzamento concatenato della minoranza albanese.

La questione del Kossovo viene percepita dai paesi balcanici anche come problema di creazione ed estensione di aree d'influenza di paesi tutori. È probabile, quindi, che un ulteriore aggravamento della situazione nella regione compatti ancora di più le alleanze già



formate, ad esempio con l'intervento politico della Grecia a favore della Serbia ed in funzione anti-turca, considerato anche il contenzioso greco-albanese. A questo compattamento corrisponderebbe necessariamente un aumento del livello complessivo di tensione del sistema. Senza contare che la Serbia, risucchiata verso la regione, finirebbe oggettivamente per lasciare un vuoto strategico non solo sui fronti della ex-Jugoslavia, ma anche in un'area vitale al centro dei Balcani.

Il problema che si pone è stabilire se una possibile *escalation* dell'azione degli albanesi del Kossovo imbroccherà la via del confronto armato con Belgrado.<sup>46</sup> Ibrahim Rugova, l'artefice della brillante scelta tattica della resistenza passiva alla repressione serba, ha confermato nelle elezioni semi-clandestine del maggio '92 di detenere il pieno controllo del movimento autonomista.<sup>47</sup> Eletto alla presidenza della Repubblica con un plebiscito (98% dei voti), Rugova ha portato il proprio partito, la Lega Democratica del Kossovo, ad un predominio assoluto nella nuova assemblea clandestina (96 seggi su un totale di 130). Alla luce di questa investitura popolare, è probabile che continui ad evitare il confronto armato, soprattutto in una fase di eccezionali pressioni internazionali sulla Serbia riguardo al Kossovo, iniziate peraltro ben prima dello scoppio del conflitto in Bosnia. Si avvertono tuttavia segnali di una radicalizzazione del panorama politico kossovaro. In particolare, va segnalata l'ascesa di Rejep Chosija, un professore universitario che non fa parte dell'Alleanza Democratica, paladino di quell'idea di unificazione con l'Albania che Rugova, forse per le pressioni internazionali, ha fatto passare in secondo piano. All'ascesa di Chosija ha corrisposto il relativo declino di Veton Suroi, un leader studentesco figlio di un diplomatico federale che veniva generalmente identificato come esponente moderato. Va tuttavia sottolineato il fatto che l'Alleanza Democratica ha, contrariamente agli altri partiti, un fortissimo radicamento nel tessuto civile del Kossovo, ad esempio con l'organizzazione dell'imponente sistema scolastico clandestino della comunità albanese.

Non ci sono indicazioni, per ora, della nascita di formazioni estremiste di rilievo; l'effettiva quantità di armamento di cui dispongono gli

albanesi è difficile da valutare. Appare improbabile, tuttavia, che nonostante undici anni di strettissimo controllo si sia potuto creare un potenziale militare di rilievo, opinione confermata dagli avvenimenti del 1990.

La scelta di Belgrado di non interferire con le elezioni non rappresenta, a nostro avviso, un fatto indicativo dell'atteggiamento futuro della dirigenza serba. Nonostante la crescente debolezza politica e militare, la necessità di mantenere l'occupazione militare del Kossovo è tema su cui la società serba è sostanzialmente compatta. Vuk Drashkovich è stato l'unico leader politico serbo di rilievo ad aver mostrato un atteggiamento favorevole all'autonomia della regione, un'apertura che ha provocato l'immediata reazione contraria dei Democratici, l'altra grande forza d'opposizione. La Chiesa mantiene una posizione intransigente, destinata ad irrigidirsi ulteriormente dopo l'ascesa del partito degli Zelanti all'interno del vertice religioso. Miloshevich, la cui fortuna politica è iniziata nel Kossovo, potrebbe sfruttare una sollevazione della regione per riacquistare consenso interno, una possibilità che, sia detto per inciso, è alla base della scelta non violenta di Rugova. Un regime in crisi potrebbe tuttavia usare il richiamo quasi mistico che la regione esercita sui serbi per deflettere una protesta popolare che diventasse insostenibile. Per il momento, la dirigenza serba ha appoggiato l'intervento nella regione dell'ex-capo paramilitare Zheljko Razhnatovich-Arkan, nominato deputato con i voti della minoranza serba.

b) Il secondo scenario prevede una spinta indirizzata alla formazione di uno stato che unisca gli albanesi presenti sul territorio della ex-Jugoslavia. Oltre al Kossovo, verrebbe coinvolta la minoranza albanese in Macedonia, quella in Montenegro, peraltro esigua, ed il Sangiaccato musulmano come reazione anti-serba.<sup>48</sup> Il Sangiaccato, che già nel '91 ha tenuto un referendum per proclamare la propria autonomia, ha solidissimi rapporti con la Bosnia musulmana. Il capo del partito musulmano del Sangiaccato è membro della direzione del partito musulmano bosniaco, e viene considerato personaggio molto vicino ad Izetbegovich. E una «lobby del Sangiaccato» è estremamente potente a Sarajevo, soprattutto dopo l'ascesa del vicepresi-

dente bosniaco Ejup Ganich, esponente dell'ala dura del partito musulmano.

Questo scenario appare meno probabile nel breve-medio termine, anche perchè gli albanesi della Macedonia coltivano un'identità culturale e politica diversa da quella dei kossovari, e non è detto che ne accettino l'inevitabile leadership in una eventuale unione. Né va dimenticato che uno scenario di questo tipo avvicinerrebbe Skopje o alla Serbia o alla Grecia. Il rischio di un indebolimento della coesione interna macedone realizzerebbe un «incubo strategico» temutissimo dalla dirigenza greca, cioè una Macedonia le cui parti siano inserite saldamente nelle sfere d'influenza di Albania e Bulgaria.

L'ipotesi di soluzione principale per gli scenari delineati appare essere il rafforzamento dell'unità ed integrità politica e territoriale della Macedonia.

Questo sarebbe il modo più efficace per contenere un'eventuale esplosione del Kosovo all'interno della regione, eliminando il pericolo che un processo di aspettative negative provochi un aumento incontrollato della tensione. Una Macedonia forte eliminerebbe alla nascita l'ipotesi delineata nel secondo scenario, depotenziando immediatamente il contenzioso tra Atene e Tirana. Non c'è dubbio che la salvaguardia dell'unità macedone passi anche per un riconoscimento internazionale della soggettività della Repubblica; se non altro, ciò comporterebbe una forma indiretta di tutela dei paesi occidentali, e l'inserimento in istituzioni vincolanti per gli stati vicini (e lontani).

## **6. Bulgaria e Romania - Creazione di un asse rumeno-bulgaro. La Romania potenza regionale in ascesa**

6.1 I rapporti tra Romania e Bulgaria sembrano caratterizzati da una sostanziale normalità. I due paesi non hanno contenziosi etnici di rilievo, cioè, secondo l'analisi proposta, non hanno quel requisito di conflittualità che caratterizza le relazioni interbalcaniche. Il contenzioso presente si concentra sostanzialmente su problematiche

ecologiche, rilevanti, ma comunque risolvibili in modo molto più semplice che un eventuale contenzioso etnico. Il *phase-out* della centrale di Kozlodui appare sicuramente problematico, vista l'importanza dell'impianto in un paese storicamente deficitario dal punto di vista energetico (Kozlodui assicura circa il 40% del fabbisogno elettrico del paese). Un eventuale intervento internazionale potrebbe coagularsi sulla constatazione che l'impianto è una «bomba ecologica», capace di annullare il sistema ecologico danubiano (si potrebbe prefigurare un intervento della BERS in questo settore, analogo a quanto sta succedendo per le centrali nucleari della Bielorussia). Va anche considerato che la Bulgaria è notoriamente territorio sismico. Più semplice la chiusura, o la ristrutturazione, dell'impianto chimico romeno di Giurgiu.

Entrambi i paesi stanno ristrutturando e riducendo drasticamente le FFAA, andando addirittura oltre i tetti previsti dal trattato CFE, con riforme che puntano chiaramente ad aumentarne la valenza difensiva.

Con il dissolvimento della Jugoslavia, la Romania, secondo i parametri classici, è diventata la principale potenza nel sistema balcanico fin qui considerato, privo cioè di Grecia e Turchia, mentre la Bulgaria è grosso modo alla pari con la nuova Federazione Jugoslava.

6.2. La Bulgaria acquista un interesse fondamentale in vista della compromissione dell'asse geo-economico Belgrado-Salonicco, direttrice nord-sud fondamentale dei Balcani, che si sviluppa lungo la valle della Morava e del Vardar. L'instabilità della situazione in Macedonia ed il pericolo immediato dell'esplosione dell'adiacente Kosovo potrebbero rendere necessario un ulteriore rafforzamento del sistema di *bypass* Nish-Pirot Sofija (con iniziative già in corso), sia come alternativa sia come *backup*, una scelta cui sembra puntare anche la Turchia. Le iniziative tendenti ad integrare i sistemi viari di Romania e Bulgaria, cui partecipano aziende italiane, comporta però inevitabilmente tempi lunghi.

L'area di crisi in cui la Bulgaria si trova coinvolta è la Macedonia.



La strategia di Sofia in questo teatro è decisamente pragmatica. Pur non ammettendo l'esistenza di una minoranza macedone sul proprio territorio, la Bulgaria ha prontamente riconosciuto il nuovo stato macedone, affermando implicitamente l'abbandono di ogni pretesa territoriale (la Bulgaria è, nei Balcani, il più aperto sostenitore del principio dell'inviolabilità dei confini). Allo stesso tempo, Sofia ha appoggiato fino all'insediamento del governo Berov il principale partito nazionalista macedone. Al punto che il fondatore e capo carismatico del VMRO-DPMNE, Dragan Bogdanovski, popolarissimo fra le comunità macedoni all'estero, uscì sconfitto da un duro scontro con l'ala guidata da Ljupko Georgevski, notoriamente vicino a Sofia.<sup>49</sup> Anche la creazione di un confine aperto bulgaro-macedone è un chiaro tentativo di battere la Grecia nella corsa all'integrazione-assorbimento economico del nuovo stato.

Lo stato effettivo dei rapporti tra Skoplje e Sofia è in via di chiarimento. All'indomani della dichiarazione d'indipendenza la dirigenza macedone non disponeva di opzioni ed appoggi esterni in grado di proteggerla dall'inglobamento nella sfera d'influenza bulgara, e lo VMRO-DPMNE era partito di maggioranza relativa. Il mantenimento di buoni rapporti con Belgrado sarebbe stata la soluzione più semplice, considerando che all'epoca la Serbia non era ancora sottoposta al completo isolamento politico ed economico. Era questa probabilmente la contropartita politica ottenuta da Miloshevich ad Ohrid in cambio del rapido ritiro dell'Armata federale dalla Repubblica. Ma l'attuale posizione della Serbia rende l'ipotesi impraticabile.

Il governo bulgaro guidato dal premier Berov, e formato da «tecnici» di area PSB (ex-comunisti), che ha puntato tutto sulla stabilizzazione interna ed esterna, ha scelto un atteggiamento prudente. A giudicare dal crollo di popolarità del VMRO-DPMNE, è probabile che Skoplje abbia deciso di allentare i legami con la formazione nazionalista. Questa, prontamente, ha riallineato su parametri esclusivamente interni la propria posizione nazionalista.

6.3. Romania e Bulgaria sono parte di una cornice istituzionale comune, il Consiglio di Cooperazione Economica del Mar Nero,

un'iniziativa della Turchia che conferma il nettissimo miglioramento dei rapporti tra Ankara e Sofia. Il disgelo, iniziato dopo l'abolizione della legislazione anti-turca di Zhivkov e la costituzione del partito della minoranza turca, ha subito un'accelerazione dopo le elezioni dell'ottobre 1991. Il Movimento per i diritti e le libertà è infatti diventato l'ago della bilancia tra la UFD ed il PSB, e, sotto la guida di un politico di talento come Ahmed Dogan, sta sfruttando pienamente la sua rendita di posizione (vedi *supra*). Il *leverage* del MDL provoca inevitabilmente la reazione di alcun settori, anche delle FFAA.

Nel corso del '92, è stata da più parti prospettata l'ipotesi di un «asse» politico ed economico tra Sofia e Bucarest, che potrebbe introdurre un fattore d'ordine nella regione, sia nel breve-medio termine sia in previsione di ulteriori variazioni strutturali del sistema-Balceni considerato.

L'assenza di contenziosi etnici di rilievo (il problema della minoranza bulgara in Moldavia per ora non si pone) rende concretamente possibile un'integrazione politica tra i due paesi. Struttura bilaterale in un sistema regionale dominato dalla bilateralizzazione dei rapporti, questo blocco avrebbe il vantaggio immediato di rispettare la «grammatica politica» dell'area.

In quanto zona di relativa pace nel sistema balcanico, l'integrazione politica di Bulgaria e Romania diventerebbe punto di partenza obbligato per ogni eventuale tentativo di creare una struttura di sicurezza multilaterale nella regione.

Più realisticamente, il blocco bulgaro-rumeno agirebbe da vincolo anzitutto per i due paesi. La Bulgaria, ad esempio, non potrebbe aumentare la pressione sulla Macedonia perchè questo porterebbe ad un confronto con la Serbia, cioè con un alleato del «partner» Romania (ciò potrebbe avvenire anche se a reagire fosse la Grecia, con conseguente attivazione della Serbia). Viceversa, la Romania avrebbe interesse a promuovere un riavvicinamento tra Sofia e Belgrado, depotenziando una delle inimicizie storiche dei Balcani. Il blocco rumeno-bulgaro avrebbe effetti benefici anche sul contenzioso rumeno-ungherese. Come si è visto, uno dei principali timori della dirigenza rumena è che la parte di Transilvania popolata da

magiari venga prima «agganciata» da Budapest e poi «trascinata» nel processo di integrazione dell'Ungheria con l'Europa occidentale. La risposta di Bucarest, cioè la creazione di un'associazione politica di tutti i paesi ex-socialisti, che divenga l'interlocutore unico dell'Occidente, appare assolutamente impraticabile; non si capisce infatti l'interesse dell'Ungheria a «diluire» i vantaggi di una migliore posizione *vis-à-vis* l'Europa occidentale per calmare i timori rumeni. L'esistenza di un accordo politico con la Bulgaria rafforzerebbe oggettivamente il potere contrattuale della Romania nei riguardi della Comunità Europea, diminuendo l'ansia di Bucarest per il differenziale di integrazione dell'Ungheria.

6.4. Ma è in una prospettiva di lungo periodo che si manifesterebbero i presunti effetti benefici dell'asse bulgaro-rumeno. Esso è infatti un modo per impedire la nascita di un altro asse, quello tra Romania e Serbia-Jugoslavia, un processo politico peraltro già avviato. Un'intesa strategica di largo respiro tra Bucarest e Belgrado, che diventi una caratteristica stabile della scena balcanica, può rappresentare un rischio per la stabilità dell'area.

Il principale effetto sistemico del disfacimento della Jugoslavia è stato quello di far diventare la Romania l'incontrastata potenza territoriale e demografica della regione (quella qui considerata, cioè escluse Grecia e Turchia). Se a ciò si aggiunge la prospettiva di un avvicinamento della Moldavia, il peso della Romania diventerebbe addirittura schiacciante. Va sottolineato tuttavia che la politica di unione nazionale con cui il presidente moldavo Snegur sta cercando di assorbire il problema della minoranza russofona nel paese (attivato in particolare dalla «minoranza nella minoranza» russofona della Transnistria), ha come corollario il congelamento di ogni tipo di unione stretta con la Romania.<sup>50</sup>

La Romania è paese dalla struttura interna instabile, con un sistema politico già polarizzato in chiave nazionalistica e che, soprattutto, presenta un importante contenzioso etnico con il paese che costituisce la sua porta verso l'Europa occidentale.

La Serbia, come si è visto, è destinata a rimanere una grave sor-

gente di crisi perchè, comunque evolvano i conflitti in atto, sarà il paese con il più grave problema di minoranza transnazionale della regione.

L'asse tra Romania e Serbia, quindi, non si baserebbe su un fattore di stabilità, come nel blocco bulgaro-rumeno, ma al contrario unirebbe due potenziali elementi di perturbazione del sistema, che finirebbero per rinforzarsi a vicenda. E va considerato che il collante iniziale dell'alleanza sarebbe il comune contenzioso etnico con l'Ungheria, un fatto che provocherebbe l'immediata reazione di Budapest.

Lo scenario prospettato di creazione di un asse bulgaro-rumeno appare indubbiamente suggestivo ma, nell'attuale situazione del sistema-Balcani, assolutamente utopistico. In realtà, l'intera regione continuerà a rifuggire da processi e sistemazioni di ampia portata, e sarà dominata, nella migliore delle ipotesi, da aggiustamenti empirici, almeno nel breve-medio periodo.



## NOTE

<sup>1</sup> Si è trattato, in effetti, di un processo di grande rilievo, che, oltre a dar vita ad una fittissima serie di incontri multilaterali (una novità storica nella regione) aveva avuto il merito principale di riassorbire nei discorsi sulla sicurezza balcanica anche l'Albania, fatto consacrato con la riunione dei ministri degli Esteri dei sei stati balcanici a Tirana all'inizio del 1989 e poi con un nuovo vertice balcanico nell'ottobre 1990. Vedi sul complesso della questione: CeMiSS, *Rapporto di ricerca su Jugoslavia: realtà e prospettive*, direttore di ricerca prof. Carlo Pelanda, CeMiSS-Rivista Militare 1990; Bianchini, Stefano, «I Balcani tra rinnovamento e destabilizzazione», in AAVV, *L'Europa degli anni Novanta*, vol. I, IAI-Franco Angeli, Milano, 1991; Cesa, Marco, «I Balcani nel 1989», Ricerche e Rassegne, Milano, 1990.

<sup>2</sup> «Blokada Balkanskog Cetverka» (blocco della quaterna balcanica), *Vreme*, 30 settembre 1991.

<sup>3</sup> Un esempio è la visita lampo del presidente serbo Miloshevič in Grecia il 19 marzo. Miloshevič, reduce da un grave incidente automobilistico, ha affrontato il lungo tragitto in macchina da Belgrado ufficialmente per «riposarsi» ad Atene. In realtà, durante la «vacanza» di quattro giorni ha incontrato il premier greco Mitsotakis, il ministro degli Esteri Samaras ed un collaboratore del consigliere per la Sicurezza Nazionale del presidente degli Stati Uniti. Il miglior resoconto della vicenda sta in «Turista na zadatku» (Turista in missione), *Vreme*, 30 marzo 1992.

<sup>4</sup> Weiner, Myron, «The Macedonian Syndrome», *World Politics*, vol. XXIII, no. 4, July 1971. È un articolo fondamentale ed insuperato, soprattutto perché cerca di infrangere la dittatura esercitata sugli studi balcanici dall'approccio metodologico narrativo-storico. La letteratura specializzata è estremamente carente non solo di modellizzazioni del sistema-Balcani, ma anche di tentativi di individuarne gli elementi strutturali (mi riferisco, ovviamente, a saggi e studi accessibili al pubblico). L'unica citazione recente di questo articolo ingiustamente dimenticato dalla balcanologia ufficiale, non per caso, è contenuto nell'articolo di uno studioso sicuramente esperto di scenarizzazioni e modelli, il Senior Staff Member della Rand Corporation Stephen Larrabee (vedi *infra*). L'importanza e la resistenza del tema delle minoranze nelle relazioni interbalcaniche è al centro di King, Robert R., *Minorities under Communism: Nationalism as a Source of Tension among Balkan Communist States*,

Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1973. Dedicato allo stesso argomento Lendvai, Paul, *Eagles in Cobwebs: Nationalism and Communism in the Balkans*, Macdonald, London, 1970. Importante il lavoro di Shoup, Paul, «National Communism in Eastern Europe Revisited», *Canadian Review of Studies in Nationalism*, Charlottetown, vol. XVI, n.1-2, 1989. Vedere anche una delle opere del più famoso «balcanologo» anglosassone, Seton-Watson, Hugh, *The Sick Heart of Modern Europe. The Problem of the Danubian Lands*, University of Washington Press, Seattle, 1975. Un'analisi aggiornatissima dei rapporti interni del sistema-Balceni nell'ottica dei problemi delle minoranze sta in Janjich, Dusan, *The Division in Balkan Area: Between Unpleasant Past and Unpredictable Future*, Istituto di Sociologia, Belgrado, 1992 (non pubblicata). La centralità del problema delle minoranze transnazionali nella storia e nella vita della Jugoslavia si trova nel più famoso (ma non più interessante) *travel book* sulla Jugoslavia: West, Rebecca, *Black Lamb and Grey Falcon: A Journey through Yugoslavia*, Viking Press, New York, 1941. Per quanto riguarda la genesi del problema delle minoranze transnazionali in Jugoslavia, oltre alla bibliografia originale indicata nella nota 17, si veda Lederer, Ivo J., *Yugoslavia at the Paris Conference: A Study in Frontier-Making*, Yale University Press, New Haven, 1963, anche se alcune delle analisi del Lederer sono state parzialmente corrette dagli studi di Milorad Ekmechich.

<sup>5</sup> Un elenco descrittivo accurato e brillante dei «punti caldi» dei Balcani si trova in Sullivan, Brian R., «Yugoslav Disintegration and Its Consequences», *Strategic Review*, Fall 1991, ed in Larrabee, Stephen, «Long Memories and Short Fuses. Change and Instability in the Balkans», *International Security*, Winter 1990-91. Sono entrambi saggi autorevoli ed approfonditi: quello di Sullivan, Senior Fellow della National Defense University, è più sintetico, ma contiene alcuni importanti chiarimenti riguardo all'individuazione degli interessi strategici americani nella regione; di Larrabee si è già parlato nella nota 1. Fondamentale e brillante il fascicolo dedicato a «Balkans et balkanisation» dalla rivista di geopolitica francese *Hérodote*. Michel Korinman produce interessantissimi articoli sulle dottrine geopolitiche di Jovan Cvijich, il più grande geografo serbo, teorizzatore della «Grande Serbia». Michel Roux analizza con eccezionale cognizione di causa gli sviluppi della situazione nella Krajine. Ma ogni articolo del fascicolo costituisce un intervento di ottimo livello.

<sup>6</sup> I governi bulgaro e rumeno stanno in effetti cercando di superarsi nel ribadire la propria «ragionevolezza» come attori internazionali; il fine evidente è quello di conquistare la posizione di interlocutore privilegiato dell'Occidente nell'area, in funzione stabilizzante. Ciò porta spesso a dare un'immagine forse troppo ottimista della realtà interna del paese. Vedi l'articolo dell'allora ministro degli Esteri bulgaro Viktor Vlkov sull'organo ufficiale jugoslavo *Revue de Politique Internationale*, 986-7, 20 V 1991.

<sup>7</sup> Un esempio di questo linguaggio, assolutamente comune fra gli studiosi balcanici, si trova in Sezer, Duygu Bazoglu, «Turkey's Grand Strategy Facing a Dilemma», *The International Spectator*, IAI, Roma, volume XXVII, n. 1, gennaio-marzo 1992. Sezer chiarisce anzitutto che «Turkey's strategic dilemma in the security

sphere no longer stems from its need for protection from the Soviet Union, but from two potential threats, each of different nature». Una è l'ovvia preoccupazione per i confini con Siria ed Iraq. L'altra è «the revival of nationalism in the Balkans». E cosa questo significhi Sezer lo chiarisce più avanti: il revival nazionalista «in regions around Turkey already seems to be evolving in directions that might ultimately affect Turkey's grand strategy, (corsivo mio), by adding with unprecedented clarity new goals concerning Turkish minorities».

<sup>8</sup> Rileggere dopo solo un anno e mezzo i programmi elettorali dei partiti serbi dà la sensazione dell'enorme fluidità della vita delle formazioni politiche della repubblica. Mi riferisco, in particolare, a conversioni pacifiste come quella di Vuk Drashkovich, che propone oggi l'autonomia per il Kosovo quando nel dicembre '90 proponeva di espellerne tutti gli albanesi arrivati dopo il 1941. Per un elenco di programmi e statuti dei nuovi partiti jugoslavi (e delle leggi elettorali, quasi tutte cambiate) vedi *Stranke u Jugoslaviji* (I partiti in Jugoslavia), Tanjug, 1990.

<sup>9</sup> Il problema della minoranza albanese è in questo momento la questione assolutamente dominante della politica macedone, più ancora dei problemi con Grecia e Bulgaria. Krste Tzvenkovski, ex-membro dell'*inner circle* di Tito, epurato per ragioni mai completamente chiarite alla fine degli anni settanta ed oggi influente eminenza grigia del governo macedone, parla apertamente di «insicurezza dei nostri confini occidentali a causa della pressione degli albanesi», Intervista su *Nin*, 27 marzo 1992.

<sup>10</sup> Sul problema della definizione di popolo costitutivo nelle Costituzioni delle repubbliche ex-jugoslave che relega automaticamente allo status di minoranza le popolazioni non comprese, si veda l'ottimo articolo di Hayden, Robert M., «Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics», *Slavic Review*, 51, n. 4, winter 1992.

<sup>11</sup> Si veda Poulton, Hugh, «The Republic of Macedonia After UN Recognition», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 23, 4 giugno 1993, e Perry, Duncan M., «Politics in the Republic of Macedonia», *RFE\RL Research Report*, *ibid.*

<sup>12</sup> Bowers, Stephen R., «Ethnic Politics in Eastern Europe» *Conflict Studies*, 248, February 1992. L'articolo conferma, nel caso dei Balcani, che il fatto produttivo delle politiche nazionaliste è la presenza delle minoranze transnazionali, che Bowers chiama «overlapping minorities». È una lettura fondamentale per spessore storico, in particolare perché sottolinea le spregiudicate politiche etniche di tutti i regimi comunisti, compreso quello titoista, che è sicuramente stata la causa prossima della crisi jugoslava.

<sup>13</sup> «Sprski i hrvatski plebisciti», (I plebisciti serbi e croati), *Nin*, 20 maggio 1990.

<sup>14</sup> Vedi Vasich, Milosh, «Labudova pesma dr. Milana Babicha», (il canto del cigno del dottor Milan Babich), *Vreme*, 10 febbraio 1992.

<sup>15</sup> Vedi Spanò, Roberto, «Rinnovamento politico, economico ed istituzionale in Bulgaria fra compromesso e contrapposizione», paper presentato alla riunione del gruppo di studio sui Balcani, IAI; Mango, A., «Turkish Exodus from Bulgaria», *The World Today*, n. 10, 1989; Sullivan, *op. cit.*; Pitassio, Armando, «La cappa dei problemi etnici e nazionali sulla nuova democrazia bulgara», relazione presentata al convegno su «I nuovi gruppi dirigenti dell'Est europeo di fronte alla crisi economica ed alle questioni nazionali», Perugia, maggio 1991.

<sup>16</sup> Si veda Engelbrekt, Kjell, «Technocrats Dominate New Bulgarian Government», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 4, 22 gennaio 1993.

<sup>17</sup> Si veda Ilchev, Ivan e Perry, Duncan M., «Bulgarian Ethnic Groups: Politics and Perception», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 12, marzo 1993.

<sup>18</sup> Wagner, Richard, *Il caso rumeno*, Manifesto Libri, Roma, 1991. Un «instant book» che tuttavia trascende per serietà e completezza i limiti del genere.

<sup>19</sup> AA.VV., «La minorità hongroise en Roumanie», *Politique Extérieure*, 198; Sullivan, *op. cit.*; Larrabee, *op. cit.*

<sup>20</sup> Si veda Shafir, Michael, «Romania: The Rechristening of the National Salvation Front», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 27, 2 luglio 1993.

<sup>21</sup> Socor, Michael, «Forces of Old Resurface in Romania: The Ethnic Clashes in Tirgu Mures», *RFE\RL Research Report on Eastern Europe*, 13 Aprile 1990; Shafir, Michael, «Growing Political Extremism in Romania» *RFE\RL Report*, vol. 2, n.14, 2 aprile 1993.

<sup>22</sup> Shafir, Michael, «The Greater Romania Party», *RFE\RL Research Report on Eastern Europe*, vol. 2, n. 46, 15 novembre 1991. Deletant, Dennis, «The Role of Vatra Romaneasca in Transylvania», *RFE\RL Research Report on Eastern Europe*, vol. 2, n. 5, 1 febbraio 1991.

<sup>23</sup> Shafir, Michael, «Extreme Nationalist Brinkmanship in Romania», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 21, 21 maggio 1993.

<sup>24</sup> Markovich, Dragoslav, «Promene po svaku tzenu» (cambiamenti ad ogni costo), *Nin*, 13 marzo 1992; *Le Monde*, 18 marzo 1992; *Le Monde*, 20 maggio 1992.

<sup>25</sup> Rakocevic, Pero, «Nestrpljivo ishcekivanje kraja» (l'attesa impaziente della fine), *Nin*, 14 febbraio 1992.

<sup>26</sup> Si tratterebbe di una sorta di rischio 1914 interbalcanico puramente politico in questa fase; vedi Rusconi, Gian Enrico, *Rischio 1914, Come si decide una guerra*, Il Mulino, Bologna, 1987. È una brillante analisi a tutto campo, con l'utilizzo dei più sofisticati strumenti politologici, della crisi del luglio '14. Ci si permette però di osservare che Rusconi giunge ad alcune interpretazioni non esatte del comportamento



serbo durante la crisi perché si basa su studi ormai superati da una delle opere più importanti della storiografia jugoslava del dopoguerra, Ekmechich, Milorad, *Ratni tziljevi Srbije 1914* (gli obiettivi bellici della Serbia nel 1914), Srpska Knizhevna Zadruga, Beograd, 1973.

27 Fondamentali, sull'argomento, gli articoli del numero monografico della nuova rivista italiana di geopolitica *Limes*, n. 1-2/93, gennaio-maggio 1993. In particolare, per un'analisi tecnica dei conflitti nella ex-Jugoslavia qui non effettuata, e per le ipotesi di scenarizzazione, il fondamentale ed imprescindibile articolo di Miles, «La guerra delle etnie: strategie, tattiche e scenari». Tre interessanti articoli, in particolare quello di Alessandro Politi sulla situazione geostrategica dell'Adriatico, anche nel successivo numero 3 della rivista.

28 L'osservatorio migliore per valutare i convulsi eventi della situazione politica serba dopo le sanzioni rimane la rivista di opposizione *Vreme*. In particolare, il settimanale dedica alla situazione serba l'articolo centrale, nella rubrica fissa «Srbija u razbijenom ogledalu», (La Serbia nello specchio infranto), firmata il più delle volte da Milan Miloshevič. Illuminanti gli articoli di commento del *columnist* Dragan Veselinov, leader di una piccola formazione politica d'opposizione. Meno utile, ma comunque valida, la copertura del più famoso e prestigioso settimanale serbo, il *Nin*. Parte del più grande gruppo editoriale serbo, quello che fa capo al quotidiano *Politika*, uno dei principali centri di potere di Miloshevič, *Nin* nelle ultime settimane ha drasticamente aumentato la propria autonomia nei confronti del regime. In particolare, è diventato strumento fondamentale per capire l'evoluzione della situazione all'interno della FFAA jugoslava, ospitando ad esempio i diari del capo di gabinetto del silurato ministro della Difesa serba Simovich, che gettano una luce preziosa su molti aspetti oscuri del conflitto in Croazia ed in genere sui rapporti interni del gruppo dirigente serbo-federale. *Nin* ha anche pubblicato una lunga intervista in più puntate con il generale Vasiljevich, una delle vittime della prima purga dei generali all'inizio del 1992, ed il memoriale dell'ex-capo di Stato maggiore della Difesa e ministro federale della Difesa *ad interim*, il famoso generale Blagoje Agich, dopo il suo siluramento nel maggio scorso. Preziosi gli articoli sulle FFAA e sul loro ruolo politico scritti da Alexander Tijanich. Questi si sono dimostrati più volte addirittura profetici nel prevedere il comportamento sia della leadership serba che dei vertici militari. *Duga*, un quindicinale dal passato prestigioso oggi un po' appannato, non riesce a coprire le notizie con la prontezza e la profondità di *Nin* e di *Vreme*. Fiorente invece la stampa di partito. I Socialisti di Miloshevič hanno dato vita ad un settimanale di mediocre qualità, *Epoha*, mentre tra l'opposizione la rivista più venduta è la *Srpska Rech* vicina al Movimento del Rinnovamento Serbo, il partito di Vuk Drashkovich, caratterizzato da un tono sopra le righe anche in presenza di contenuti oggettivamente moderati. Fra i quotidiani, il regime di Miloshevič può contare sulla prestigiosa *Politika* e su *Vechernje Novosti*, il giornale mirato specificamente alle comunità serbe all'estero, che viene stampato anche a Francoforte. L'unico quotidiano di rilievo di cui disponga l'opposizione è *Borba*, l'ex-organo ufficiale del PC

jugoslavo, che dopo complesse vicende di proprietà ha tagliato i ponti con il passato ed è avversario intransigente ed informato di Miloshevič.

<sup>29</sup> Sui problemi dell'opposizione democratica in Serbia, sulle complesse personalità che la guidano e sui limiti e potenzialità della sua azione ci si permette di rinviare ai *papers* che l'Autore ha presentato al CeMiSS.

<sup>30</sup> La Charshija, termine serbo intraducibile di chiara origine turca, indica il «centro» politico e culturale, il centro della città considerato come insieme dinamico di relazioni e di vita culturale e politica (una sorta di *tout-Paris*). Figura della Charshija per antonomasia è considerato il più grande commediografo serbo, Branislav Nushich.

<sup>31</sup> Cioè contro gli uomini dell'*entourage* dell'ex ministro federale della Difesa Branko Mamula. Mamula è stato il fondatore del cosiddetto «partito dei generali», l'Unione dei Comunisti-Movimento per la Jugoslavia, tra i cui esponenti di spicco c'era anche la moglie di Miloshevič, Mira Markovich. Il partito dei generali, su un piano politico, è stato il tentativo della gerarchia militare di salvaguardare la propria identità ideologica comunista. Su un piano concreto, è stato il tentativo di trovare un veicolo politico per rivendicazioni corporative. Non a caso Mamula è personaggio diventato proverbiale per gli eccessi e la disinvoltura della gestione del Ministero della Difesa. E difatti, gli attacchi della stampa di Miloshevič si sono concentrati proprio su una grade speculazione immobiliare sulle proprietà dell'Armata compiuta da ex-collaboratori di Mamula. È interessante notare che Miloshevič si è apertamente dissociato dalla moglie per la sua appartenenza al Movimento per la Jugoslavia.

<sup>32</sup> Obradovich, Vuk, «Nacionalizm i oruzhane snage», (Il nazionalismo e le FFAA), *Vojno Delo*, n. 1, gennaio-febbraio 1989. Obradovich è uno specialista dei problemi etnici all'interno della JNA, cui ha dedicato la propria tesi di dottorato all'Università di Belgrado.

<sup>33</sup> L'analisi fondamentale sul ruolo politico della Jugoslovenska Narodna Armija nella crisi e nel disfacimento dell'ex-Jugoslavia è Gow, James, *Legitimacy and the Military. The Yugoslav Crisis*, Pinter Publishers, London, 1992. Particolarmente efficace la ricostruzione del processo intentato dalla Procura militare ai redattori di *Mladina*, il settimanale della gioventù comunista slovena che aveva rivelato i *contingency plans* della JNA in caso di secessione della Repubblica. L'imputato principale, l'esperto militare del settimanale Janez Jansha, è diventato ministro della Difesa ed ha guidato la resistenza alla JNA. Il libro di Gow è la *summa* di una serie di interventi; in particolare, per un'analisi degli equilibri politici e del comportamento della JNA nelle primissime fasi del conflitto in Slovenia e Croazia si veda Gow, James, «Deconstructing Yugoslavia», *Survival*, vol. XXXIII, no. 4, July-August 1991; si veda anche Kipp, Jacob W. e Sanz, Timothy L., «Between Civil War and Disintegration. The Yugoslav People's Army», *Military Review*, December 1991. Le numerose analisi sulla JNA durante il regime di Tito sono ormai superate e conservano solo un valore storico dopo la radicale riforma anche costituzionale del ruolo e della struttura delle

FFAA jugoslave. Si veda, in italiano, di Piziali, Stefano, *I problemi della sicurezza jugoslava. Dottrina difensiva, forze armate e politica estera negli anni Ottanta*, ISPI, Milano, 1990. Di Piziali, ricercatore del Centro Eirene-Studi per la pace, si veda anche *Jugoslavia. Tra nazionalismo ed autodeterminazione*, Progetto Verdepace, Metafora Verde, Editori del Grifo, 1991.

In lingua originale, la JNA ha pubblicato un settimanale ufficiale, *Narodna Armija*, che ha poi cambiato nome con l'evolversi delle vicende istituzionali delle FFAA jugoslave. Il più famoso polemologo serbo è un giornalista di origine croata, Miroslav Lazansky, costretto ad abbandonare Zagabria anche a causa della sua vicinanza agli ambienti della JNA. Preziose le analisi dello specialista militare di *Vreme* Milosh Vasich; sul ruolo di *Nin* e del giornalista Alexandar Tijanich si veda la nota 24.

<sup>34</sup> Nei confronti di Miloshevic la Chiesa serba ha mantenuto fino all'inizio dell'anno un atteggiamento di benevola neutralità, se non di appoggio oggettivo. Il Patriarca Pavle, un monaco proveniente dai grandi monasteri del Kossovo, è figura debole e facilmente manovrabile dai propri consiglieri. Nello scorso settembre ha fatto un «regalo» politico al regime sconsigliando pubblicamente all'erede al trono Alessandro di venire in Serbia «per non esasperare gli animi e la situazione del paese».

<sup>35</sup> L'AVNOJ, Consiglio anti fascista per la liberazione nazionale della Jugoslavia, approvò i nuovi confini amministrativi tra Serbia e Croazia, pare sulla base di un appunto estemporaneo preparato da Milovan Djilas.

<sup>36</sup> Andrejevich, Milan, «The Radicalization of Serbian Politics», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 13, 26 marzo 1993.

<sup>37</sup> Si veda l'ottimo articolo di Gow, James, «Military-Political Affiliations in the Yugoslav Conflict», *RFE\RL Research Report*, vol. 1, n. 20, 15 maggio 92.

<sup>38</sup> Per un'analisi dettagliata dello stato della economia serbo-montenegrina dopo un anno di sanzioni si veda Dyker, David e Bojicic, Vesna, «The Impact of Sanctions on the Serbian Economy», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 21, 21 maggio 1993.

<sup>39</sup> Un'eccezione si è avuta agli inizi del 1991, in seguito alle accuse formulate dalla JNA e dalla dirigenza federale secondo cui alcuni gruppi operanti in Ungheria si sarebbero prestati a fare da sponda per ingenti forniture di armi alla Croazia. Durante la guerra in Slovenia e gli inizi della guerra in Croazia, Budapest ha più volte lamentato la violazione del proprio spazio aereo da parte di Mig federali. Come si vede, i contrasti non hanno mai coinvolto la minoranza magiara in Vojvodina. Non si vuol sostenere, ovviamente, che non esista contenzioso etnico tra Serbia ed Ungheria, ma solo che questo è rimasto finora sotto controllo. L'analisi delle relazioni tra Belgrado e Budapest esula dall'ambito di questa ricerca, ed a nostro avviso può essere separato dall'analisi del sistema-Balceni propriamente detto.

<sup>39</sup> Vedi Iklè, Fred Charles, *Every War Must End*, New York-London, Columbia University Press, 1991; Handel Michael L., «The Problem of War Termination», in *War, Strategy and Intelligence*, Frank Cass, London, 1989.

<sup>40</sup> Si vedano, sulla vicenda, gli efficaci resoconti aneddotici in Glenny, Misha, *The Fall of Yugoslavia*, Penguin Books, London, 1992.

<sup>41</sup> Anche Azem Vlasi, ex-alto esponente albanese del PC del Kossovo, processato da Belgrado e successivamente rilasciato dal carcere, vuole la piena sovranità della regione. Cfr. l'intervista concessa a *Vreme* il 25 novembre 1991.

<sup>42</sup> Vastissima la letteratura sulla questione del Kossovo. Un'introduzione generale si trova nel fondamentale libro di Singleton, Fred, *A Short History of the Yugoslav People*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985. Per un'analisi delle teorie etniche serbe sulla regione, ed in genere per la storia della regione fino all'occupazione italiana, Dogo, Marco, *Kosovo. Albanesi e Serbi: le radici di un conflitto*, Marco Editore, Cosenza, 1992; Branko Horvat, *Kosovsko pitanje* (la questione del Kossovo), Zagreb, 1989. Un'analisi di parte sta in Ranko Petkovich, Ranko (a cura di), *Kosovo: prošlost i sadašnjost* (il Kossovo, passato e presente), Medjunarodna Politika, Beograd, 1989. Un punto di vista diverso ed ampio in Pipa, Arshi e Repishti, Sami (a cura di), *Studies on Kosovo*, East European Monographs, Boulder, 1984. Molto interessante Dragnich, Alex N. e Todorovich, Slavko (a cura di), *The Saga of Kosovo: Focus on Serbian-Albanian Relations*, East European Monographs, Boulder, 1984. Per un'analisi della prima fase del nazionalismo di Miloshević vedi Dragnich, Alex N., «The Rise and Fall of Yugoslavia: The Omen of the Upsurge of Serbian Nationalism», *East European Quarterly*, XXIII, n. 2, June 1989.

Sul ruolo del Kossovo nella fine della Federazione Jugoslava Dimitrijevič, Vojin, «Upotrebe ljudskih prava» (l'uso dei diritti umani), in *Raspad Jugoslavije. Produzhetak ili kraj agonije*, Beograd, Institut za Evropske Studije, 1991; Goati, Vladimir, *Jugoslavia na prekrtnitzi. Od monopolizma do gradjanskog rata* (La Jugoslavia alla svolta. Dal monopolismo alla guerra civile), Jugoslovenski Institut za Novinarstvo, Beograd, 1991. Sul Kossovo, soprattutto negli anni 1988-89, sono comparsi sulla stampa serba molti «feljtoni», cioè serie di articoli storici scritti di solito da membri autorevoli della comunità accademica. Ottimo, in italiano, Bianchini, Stefano, «Il Kossovo: nuova polveriera d'Europa», ISPI, Quaderni, 1990.

<sup>43</sup> Si veda Zanga, Louis, «Albanian President Defends His First Year in Office», *RFE/RL Research Report*, vol. 2 n. 29, 16 luglio 1993. Nonchè, su *Limes* n. 1-2/93, gennaio-maggio 1993, Pitassio, Armando, «I Balcani visti dall'Albania».

<sup>44</sup> Sulla posizione delle forze politiche albanesi in Kossovo prima delle recenti elezioni politiche e presidenziali clandestine vedi Jokich, Branko, «U ratnom predvorju», (Nell'atrio della guerra), *Vreme*, 25 novembre 1991.

<sup>45</sup> Si veda Moore, Patrick, «Kosovo Could Spark Another Balkan War», *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n. 50, 18 dicembre 1992.



46 Cfr. Oroshi, Violeta e Dzhezairi, Seljadin, «Zaokruzhivanje paralelne vlasti», (L'accerchiamento del potere parallelo), *Vreme*, 1 giugno 1992.

47 Il Sangiaccato ha già tenuto nell'agosto 1991 un referendum per l'autonomia e la sovranità della regione; vedi Roksanda Nincich, «Opasno prebrojavanje», (Un conteggio pericoloso), *Vreme*, 28 ottobre 1991.

48 Sulla vicenda si veda Ordanoski, Sasho, «Sukob na desnici», (Scontro a destra), *Vreme*, 9 dicembre 1991.

49 Si vedano Socor, Vladimir, «Moldova's New Government of National Consensus», *RFE\RL Research Report*, vol. 1, n. 47, 27 novembre 1992; «Moldova's 'Dniester' Ulcer», *RFE\RL Research Report*, vol. 2, n. 1, gennaio 1993.

## GLOSSARIO

**CFE:** trattato sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (Conventional Forces in Europe), firmato dai paesi della NATO e dell'allora Patto di Varsavia il 19 novembre 1990. Riguarda cinque categorie principali di armamenti, definiti TLE (Treaty Limited Equipment): carri armati, artiglierie, veicoli corazzati da combattimento, elicotteri d'attacco e aerei da combattimento. L'area interessata è la zona ATTU (ATlantic To Urals). La dissoluzione dell'Unione Sovietica ha comportato la necessità di ripartire i livelli di armamenti tra gli otto stati ex-sovietici (Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Moldavia, Russia e Ucraina) che rientrano in tale zona. L'accordo raggiunto a Taskent il 15 maggio 1992 ha permesso l'entrata in vigore del Trattato CFE a partire dal 17 luglio 1992. Per il raggiungimento degli obiettivi è stato stabilito un termine di tre anni e mezzo (17 gennaio 1996). È previsto un esteso ed elaborato sistema di verifiche, basato soprattutto sulla possibilità di effettuare ispezioni.

**CFE 1/A:** negoziato sulla riduzione del personale militare nella zona ATTU (v. **CFE**), il cui atto conclusivo è stato firmato a Helsinki il 10 luglio 1992 dagli stessi stati che hanno sottoscritto il Trattato CFE. Prevede un regime di limitazione e informazione basato su dichiarazioni effettuate da ciascuno stato in merito alla consistenza delle proprie forze e alle riduzioni a cui intende procedere, dichiarazioni che assumono valore vincolante.

**CSBM:** misure per il rafforzamento della fiducia e della sicurezza in Europa (Confidence and Security Building Measures), oggetto di

accordi negoziati nell'ambito della CSCE. Il Documento di Stoccolma del 19 settembre 1986 prevedeva la notifica delle attività militari di rilievo e la possibilità di osservazione delle stesse, nonché la possibilità di effettuare ispezioni con trentasei ore di preavviso per verificare l'osservanza degli obblighi. Con il Documento di Vienna approvato il 19 novembre 1990 si sono aggiunti lo scambio annuale di informazioni sulle forze terrestri ed aeree (con esclusione di quelle navali), nonché una serie di meccanismi politici di consultazione finalizzati alla riduzione di rischi. Il Documento di Vienna del 10 luglio 1992 prevede il rafforzamento di molte delle misure già esistenti. Le CSBM si applicano al territorio di tutti gli stati membri della CSCE, con l'esclusione della parte asiatica della Russia.

**CSCE:** Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, organizzazione regionale composta attualmente da cinquantatré membri: Canada, Stati Uniti, tutti gli stati europei più tutti gli stati ex-sovietici. È nata nel 1973 come conferenza dedicata alla sicurezza, alla cooperazione economica e scientifica e ai diritti umani (i tre «cesti» dell'Atto Finale di Helsinki del 1975). La Carta di Parigi per una Nuova Europa del 21 novembre 1990 ne ha avviato l'istituzionalizzazione, con la previsione di riunioni a livello di capi di Stato e di governo e con la costituzione di un Consiglio dei Ministri, un Comitato di Alti Funzionari (CSO), un Segretariato, un'Assemblea Parlamentare e un Centro di Prevenzione dei Conflitti. Il Documento di Helsinki approvato il 10 luglio 1992 ha proceduto al rafforzamento degli organi, in particolare del CSO, incaricato di coordinare e gestire tutte le attività dell'organizzazione, e dell'Ufficio delle Istituzioni Democratiche e dei Diritti Umani (ODIHR), cui spetta il controllo dell'osservanza degli obblighi nel campo della «dimensione umana». È stato inoltre costituito un Forum per la Cooperazione di Sicurezza, sede di consultazione e negoziato per le misure di disarmo. La CSCE si autodefinisce un'intesa regionale ai sensi del capitolo VIII della Carta dell'ONU ed è competente ad effettuare operazioni di mantenimento della pace. Per le deliberazioni vige la regola del consenso di tutti gli stati membri.

**INF:** trattato sulla riduzione delle forze nucleari a raggio intermedio (Intermediate-range Nuclear Forces), firmato da Reagan e Gorbaciov il 20 dicembre 1987. Ha comportato l'eliminazione di due classi di armamenti nucleari basati a terra, a raggio breve (500-1000 km) e intermedio (1000-5.550 km). È stato il primo trattato in materia di controllo degli armamenti a prevedere efficaci misure di verifica, comprese le ispezioni «on-site».

**NACC:** Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (North Atlantic Cooperation Council), istituito alla riunione del Consiglio Atlantico di Roma del 7 e 8 novembre 1991 come organo di cooperazione e di consultazione con i paesi ex-membri del Patto di Varsavia. Attualmente conta trentotto membri: i sedici membri della NATO più tutti gli stati ex-sovietici, gli stati appartenenti all'ex-Patto di Varsavia (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Bulgaria) e l'Albania. La Finlandia partecipa alle riunioni in qualità di osservatore. Il NACC si occupa prevalentemente di problemi concernenti la sicurezza, il disarmo e questioni connesse. Il programma di lavoro per il 1993, stabilito alla riunione del 18 dicembre 1992, prevede attività di consultazione e cooperazione anche in campi quali la pianificazione della difesa e la conversione dell'industria militare, nonché attività di studio nel campo economico e scientifico.

**Open Skies:** trattato sui «Cieli Aperti» firmato il 21 marzo 1992, che permette di effettuare voli di osservazione disarmata sul territorio delle altre parti contraenti. Vi aderiscono i paesi membri della NATO, gli ex-membri del Patto di Varsavia, e Russia, Bielorussia e Ucraina. Gli altri stati ex-sovietici potranno aderirvi in qualsiasi momento, e gli altri stati membri della CSCE potranno fare domanda di adesione.

**START I:** trattato sulla riduzione delle armi strategiche (Strategic Arms Reduction Talks), firmato a Mosca il 30 luglio 1991 fra Stati Uniti e Unione Sovietica. Prevede la riduzione del 42% circa delle testate nucleari strategiche delle due superpotenze entro il 1998.



**START II:** trattato sulla riduzione delle armi strategiche firmato il 3 gennaio 1993 dai presidenti Bush e Eltsin. Prolungamento dello START I, prevede un'ulteriore riduzione in due fasi delle testate nucleari componenti l'arsenale strategico americano e ex-sovietico, il cui livello per il 2003 dovrebbe essere equivalente a circa il 30% dell'attuale. Di particolare interesse è l'eliminazione totale di due tipi di armamenti, gli ICBM (missili balistici intercontinentali) pesanti e gli ICBM a testata multipla (MIRVizzati).

**UEO:** Unione Europea Occidentale, organizzazione europea fondata con il Trattato di Bruxelles del 1948, e modificata dagli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954. Attualmente conta dieci membri: Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Islanda, Norvegia e Turchia sono membri associati, e Danimarca e Irlanda osservatori. Originariamente creata per la cooperazione in campo sociale, culturale e di difesa collettiva, è rimasta quiescente fino al 1984, quando ne viene avviato il rilancio come forum per la collaborazione europea in campo militare. Ma essa comincia ad avere vera rilevanza solo dopo gli avvenimenti del 1989, quando si apre il dibattito sul suo ruolo nel quadro della futura Unione Europea. Il Trattato di Maastricht all'art. J.4 afferma che la UEO «fa parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea», ma i rapporti fra Unione, NATO e UEO non sono a tutt'oggi stati definiti chiaramente.

## Collana del «Centro Militare di Studi Strategici»

1. **«Il reclutamento in Italia»** (1989) di Autori vari
2. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1506 al 1870», Vol. I** (1989) di V. Ilari
3. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1871 al 1918», Vol. II** (1990) di V. Ilari
4. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1919 al 1943», Vol. III** (1990) di V. Ilari
5. **«Storia del servizio militare in Italia dal 1943 al 1945», Vol. IV** (1991) di V. Ilari
- 5.bis **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo I «Pianificazione operativa e sistema di reclutamento»** (1992) di V. Ilari
- 5.ter **«Storia del servizio militare in Italia - La difesa della patria (1945-1991)», Vol. V - Tomo II «Servizio militare e servizio civile - Legislazione e statistiche»** (1992) di V. Ilari
6. **«Soppressione della leva e costituzione di forze armate volontarie»** (1990) di P. Bellucci - A. Gori
- 6a. **«Riflessioni sociologiche sul servizio di leva e volontariato»** (1990) di M. Marotta - S. Labonia
7. **«L'importanza militare dello spazio»** (1990) di C. Buongiorno - S. Abbà  
G. Maoli - A. Mei  
M. Nones - S. Orlandi  
F. Pacione - F. Stefani

8. **«Le idee di "difesa alternativa" ed il ruolo dell'Italia»** (1990) di F. Calogero  
M. De Andreis  
G. Devoto - P. Farinella
9. **«La "Policy Science" nel controllo degli armamenti»** (1990) di P. Isernia - P. Bellucci,  
L. Bozzo - M. Carnovale  
M. Coccia - P. Crescenzi  
C. Pelanda
10. **«Il futuro della dissuasione nucleare in Europa»** (1990) di S. Silvestri
11. **«I movimenti pacifisti ed antinucleari in Italia. 1980-1988»** (1990) di F. Battistelli - P. Isernia  
P. Crescenzi - A. Graziani  
A. Montebovi  
G. Ombuen - S.S. Caparra  
C. Presciuttini
12. **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. I** (1990) di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
- 12/bis **«L'organizzazione della ricerca e sviluppo nell'ambito difesa», Vol. II** di P. Bisogno - C. Pelanda  
M. Nones - S. Rossi  
V. Oderda
13. **«Sistema di pianificazione generale e finanziaria ed ottimizzazione delle risorse in ambito difesa»** (1990) di G. Mayer - C. Bellinzona  
N. Gallippi - P. Mearini  
P. Menna
14. **«L'industria italiana degli armamenti»** (1990) di F. Gobbo - P. Bianchi  
N. Bellini - G. Utili
15. **«La strategia sovietica nel Mediterraneo»** (1990) di L. Caligaris - K.S. Brower  
G. Cornacchia  
C.N. Donnelly - J. Sherr  
A. Tani - P. Pozzi
16. **«Profili di carriera e remunerazione nell'ambito dell'amministrazione dello Stato»** (1990) di D. Tria - T. Longhi  
A. Cerilli - A. Gagnoni  
P. Menna
17. **«Conversione dell'industria degli armamenti»** (1990) di S. Rossi - S. Rolfo  
N. Bellini
18. **«Il trasferimento di tecnologie strategicamente critiche»** (1990) di S. Rossi - F. Bruni Rocchia  
A. Politi - S. Gallucci
19. **«Nuove possibili concezioni del modello difensivo italiano»** (1990) di S. Silvestri - V. Ilari  
D. Gallino - A. Politi  
M. Cremasco

20. **«Warfare simulation nel teatro mediterraneo»** (1990) di M. Coccia
21. **«La formazione degli ufficiali dei corpi tecnici»** (1990) di A. Paoletti - A. D'Amico  
A. Tucciarone
22. **«Islam: problemi e prospettive politiche per l'Occidente»** (1990) di R. Aliboni - F. Bacchetti  
L. Guazzoni  
V. Fiorani Piacentini  
B.M. Scarcia Amoretti
23. **«Effetti sull'economia italiana della spesa della difesa»** (1990) di A. Pedone - M. Grassini  
(Esaurito)
24. **«Atto unico europeo e industria italiana per la difesa»** (1990) di F. Onida - M. Nones  
G. Graziola - G.L. Grimaldi  
W. Hager - A. Forti  
G. Viesti
25. **«Disarmo, sviluppo e debito»** (1990) di C. Pelanda
26. **«Jugoslavia: realtà e prospettive»** (1990) di C. Pelanda - G. Meyer  
R. Lizzi - A. Truzzi  
D. Ungaro - T. Moro
27. **«Integrazione militare europea»** (1990) di S. Silvestri
28. **«Rappresentanza elettiva dei militari»** (1990) di G. Caforio - M. Nuciari
29. **«Studi strategici e militari nelle università italiane»** (1990) di P. Ungari - M. Nones  
R. Luraghi - V. Ilari
30. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. I** (1991) di V. Fiorani Piacentini
- S.N. **«Sintesi del dibattito di sei ricerche del Cemiss»** (1991) di Cemiss
31. **«Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale»** (1991) di G. De Vergottini
32. **«Sviluppo, armamenti, conflittualità»** (1991) di L. Bonanate - F. Armao  
M. Cesa - W. Coralluzzo
33. **«Il pensiero militare nel mondo musulmano», Vol. II** (1991) di G. Ligios - R. Redaelli



34. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. I «I militari di leva»** (1991) di M. Marotta  
M.L. Maniscalco  
G. Marotta - S. Labonia  
V. Di Nicola - G. Grossi
35. **«Valutazione comparata dei piani di riordinamento delle FF.AA. dei Paesi dell'Alleanza Atlantica»** (1991) di D. Gallino
36. **«La formazione del dirigente militare»** (1991) di F. Fontana - F. Stefani  
G. Caccamo - G. Gasperini
37. **«L'obiezione di coscienza al servizio militare in Italia»** (1991) di P. Bellucci - C.M. Radaelli
38. **«La "condizione militare" in Italia», Vol. III «Fenomenologia e problemi di devianza»** (1991) di G. Marotta
39. **«La dirigenza militare»** (1992) di S. Cassese - C. D'Aorta
- S.N. **«Atti del Seminario sulla sicurezza in Mediterraneo»** (1991) (Roma 30 gennaio/1 febbraio 1991) di Cemiss-Deg
- S.N. **«Sintesi del modello di difesa»** (presentato in Parlamento il 26 novembre 1991) (1991) di Cemiss
40. **«Diritto internazionale per ufficiali della Marina Militare»** (1993) di N. Ronzitti - M. Gestri
41. **«I volontari a ferma prolungata: un ritratto sociologico», Tomo I** (1993) di F. Battistelli
42. **«Strategia della ricerca internazionale»** (1993) di L. Bonanate
43. **«Rapporto di ricerca su movimenti migratori e sicurezza nazionale»** (1993) di G. Sacco
44. **«Rapporto di ricerca su nuove strutture di sicurezza in Europa»** (1993) di S. Silvestri

45. **«Sistemi di comando e controllo e il loro influsso nella sicurezza italiana»** (1993) di P. Policastro
46. **«La minaccia dal fuori area contro il fianco meridionale della Nato»** (1993) di R. Aliboni
47. **«Approvvigionamento delle materie prime e crisi e conflitti nel Mediterraneo»** (1993) di G. Mureddu
48. **«Il futuro dell'aeromobilità: concetti operativi e tattici. Struttura e ordinamento d'impiego»** (1993) di A. Politi
49. **«Impatto economico delle spese militari nella Regione Emilia-Romagna»** (1993) di A. Bolognini - M. Spinedi  
Nomisma S.p.A.
50. **«I Paesi della sponda sud del Mediterraneo e la politica europea»** (1993) di R. Aliboni  
B. Scarcia Amoretti  
G. Pennisi - G. Lancioni  
L. Bottini
51. **«I problemi della sicurezza nell'Est europeo e nell'ex-Unione Sovietica»** (1993) di C. Pelanda - E. Letta  
D. Gallino - A. Corti



Il Centro Militare di Studi Strategici (CeMiss), costituito con Decreto del Ministro della Difesa, è un organismo interforze che promuove e realizza ricerche su tematiche di natura politico-strategico-militare, avvalendosi anche di esperti e di centri di ricerca esterni con i quali vengono conclusi convenzioni e contratti di ricerca; sviluppa, inoltre, la collaborazione tra le Forze Armate, le Università e i Centri di ricerca italiani e stranieri nonché con altre Amministrazioni ed Enti che svolgono attività di studio nel settore della sicurezza e della difesa; promuove la specializzazione di giovani ricercatori italiani; seleziona gli studi di maggiore interesse, fornendoli alla Rivista Militare che ne cura la pubblicazione. Un Comitato Scientifico, presieduto dal Ministro della Difesa, indirizza le attività del Centro; un Consiglio Direttivo ne definisce i programmi annuali. Direttore è un Generale (o Ammiraglio) di Divisione, assistito da un Comitato Esecutivo.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette esclusivamente il pensiero del gruppo di lavoro e non quello del Ministero della Difesa.